

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Audit de la comptabilité analytique

Centrale de compensation

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	602.23620
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>13</b>
1.1 Contexte .....	13
1.2 Objectif et questions d'audit .....	14
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	15
1.4 Documentation et entretiens .....	15
1.5 Discussion finale .....	15
<b>2 Concept de la comptabilité analytique et données entrantes .....</b>	<b>16</b>
2.1 Concept existant et approprié mais documentation lacunaire.....	16
2.2 Continuité opérationnelle assurée par des mesures organisationnelles adéquates ..	17
2.3 Imputation fiable des coûts primaires.....	18
2.4 Financement des prestations impacté par les projets informatiques non activés .....	18
2.5 Saisie et valorisation imprécises de l'affectation des temps de travail.....	20
<b>3 Clés de répartition.....</b>	<b>23</b>
3.1 Clés de répartition basées sur des données objectives et appropriées.....	23
3.2 Revue périodique des clés de répartition à améliorer .....	24
3.3 Données réelles pas systématiquement appliquées lors du bouclage annuel.....	25
<b>4 Financement des prestations.....</b>	<b>27</b>
4.1 Loi et principe de causalité respectés mais transparence des coûts à préserver .....	27
4.2 Identification et facturation des prestations fournies à des tiers à systématiser .....	28
4.3 Risque de détournement de l'objectif du financement à la Caisse fédérale de compensation .....	30
<b>Annexe 1 : Bases légales .....</b>	<b>32</b>
<b>Annexe 2 : Abréviations .....</b>	<b>33</b>
<b>Annexe 3 : Organigramme de la CdC et groupes de prestations.....</b>	<b>34</b>

# Audit de la comptabilité analytique

## Centrale de compensation

### L'essentiel en bref

---

La Centrale de compensation (CdC) est l'organe central d'exécution de la Confédération en matière d'assurances sociales du 1<sup>er</sup> pilier. Elle exécute les tâches qui doivent être effectuées de manière centralisée par le système des assurances sociales du 1<sup>er</sup> pilier et du régime des allocations pour perte de gain (APG). La CdC traite les dossiers de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI) des assurés résidant à l'étranger. Elle gère la caisse de compensation du personnel de l'administration et des institutions proches de la Confédération. Ses missions sont organisées en quatre groupes de prestations.

Les prestations effectuées par la CdC coûtent environ 160 millions de francs par an. Elles sont financées par les remboursements des frais par les fonds de compensation (quelque 140 millions), les contributions aux frais d'administration de la Caisse fédérale de compensation (CFC), y compris la caisse d'allocations familiales (environ 16 millions) et par des revenus divers (environ 1,5 million). Le solde à hauteur de quelque 5 millions de francs est pris en charge par la Confédération.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la comptabilité analytique de la CdC et constate que celle-ci permet une imputation des frais administratifs conforme au principe de causalité. La documentation doit toutefois être complétée afin de faciliter les développements ultérieurs. La comptabilité analytique reprend intégralement les charges, qui sont imputées de manière adéquate. La CdC doit estimer plus précisément l'impact des projets sur le financement des prestations et activer ceux qui remplissent les critères de l'Administration fédérale des finances (AFF). Les clés de répartition respectent le principe de causalité. Bien que leur mise à jour ne soit pas systématique, ni homogène, les répercussions sur les sources de financement sont limitées. Enfin, la CdC doit préserver la transparence des coûts lorsque des modifications sont apportées à la comptabilité analytique.

#### **Comptabilité analytique mise en œuvre et fonctionnelle, bien que perfectible**

La CdC tient une comptabilité analytique sur SAP depuis 2007. Le service Finances et controlling de la CdC (FICO) est responsable de sa gestion. Il a pris les mesures organisationnelles permettant d'en assurer la continuité opérationnelle. La documentation mise en place est toutefois lacunaire et obsolète, ce qui engendre un risque de perte de savoir et rend les développements ultérieurs difficiles. Bien que le concept n'ait pas évolué depuis sa mise en œuvre, il reflète correctement l'organisation et les prestations actuelles de la CdC qui n'ont, elles aussi, que peu évolué.

Les charges comptabilisées dans le compte de résultats de la CdC sont intégralement reprises dans la comptabilité analytique. Leur imputation est adéquate. Le CDF a cependant constaté que le coût complet des projets n'était qu'approximatif. Un manque de fiabilité des heures saisies et l'application d'un coût horaire unique de 125 francs en sont les causes. La CdC n'a jamais inscrit les coûts des projets à l'actif bien que certains remplissent les critères quantitatifs et qualitatifs définis par l'AFF. Il existe ainsi un risque que les projets soient financés par des partenaires de la CdC qui n'en bénéficient pas. L'impact au niveau du Compte d'Etat n'est pas significatif pour l'exercice 2022.

Les divisions, en collaboration avec le service FICO, définissent les clés de répartition. Ces dernières respectent le principe de causalité. Les divisions revoient annuellement la pertinence des clés de répartition et mettent à jour les valeurs de référence. Comme les attentes du service FICO en la matière ne sont pas claires, les approches et appréciations des divisions divergent. Les clés de répartition et le coût horaire ne sont pas systématiquement mis à jour lors du bouclage annuel de la comptabilité analytique. Les répercussions sur les sources de financement sont toutefois limitées.

### **Financement des coûts conforme au principe de causalité**

La répartition des coûts sur les sources de financement et les œuvres sociales est conforme au principe de causalité, repose sur des données objectives et est appliquée de manière continue. Le CDF constate toutefois une perte de la transparence des coûts, sans effet sur le financement des prestations, en raison de certains choix conceptuels ou de mise en œuvre. La CdC effectue par exemple des analyses sur Excel alors qu'elles pourraient être intégrées dans SAP. Elle crée aussi des centres de coûts au lieu de paramétrer de nouveaux cycles de déversement dans SAP. La CdC doit enfin mettre en place un processus permettant d'identifier et de facturer systématiquement les prestations fournies à des tiers.

La CFC génère un bénéfice annuel de l'ordre de 1 million de francs. Comme elle ne peut pas constituer de réserves, il existe un risque de détournement de l'objectif du financement à la CFC. Ce risque n'est pas avéré pour 2022.

# Prüfung der Kosten- und Leistungsrechnung

## Zentrale Ausgleichsstelle

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) ist das zentrale Vollzugsorgan des Bundes im Bereich der Sozialversicherungen der 1. Säule. Sie übt die Tätigkeiten aus, die vom Sozialversicherungssystem der 1. Säule und der Erwerbsersatzordnung (EO) zentral erbracht werden müssen. Die ZAS bearbeitet die Dossiers der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV) der Versicherten mit Wohnsitz im Ausland. Sie führt die Ausgleichskasse des Personals der Bundesverwaltung und der bundesnahen Institutionen. Die Aufgaben der ZAS sind in vier Leistungsgruppen gegliedert.

Die von der ZAS erbrachten Leistungen sind mit jährlichen Kosten von rund 160 Millionen Franken verbunden. Finanziert werden sie über die Rückvergütung des Aufwands durch die Ausgleichsfonds (ca. 140 Millionen), über die Verwaltungskostenbeiträge an die Eidgenössische Ausgleichskasse (EAK), inkl. der Familienausgleichskasse (ca. 16 Millionen) sowie über verschiedene Erträge (ca. 1,5 Millionen). Der Saldo von etwa 5 Millionen Franken wird vom Bund übernommen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) der ZAS geprüft und stellt fest, dass diese eine verursachergerechte Zuordnung der Verwaltungskosten ermöglicht. Die Dokumentation muss jedoch ergänzt werden, um spätere Entwicklungen zu erleichtern. Der Aufwand wird in der KLR vollständig übernommen und ordnungsgemäss zugeordnet. Die ZAS muss die Auswirkungen der Projekte auf die Finanzierung der Leistungen genauer abschätzen und diejenigen Projekte aktivieren, die die Kriterien der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) erfüllen. Die Umlageschlüssel sind verursachergerecht ausgestaltet. Obwohl sie weder systematisch noch einheitlich aktualisiert werden, sind die Auswirkungen auf die Finanzierungsquellen gering. Des Weiteren muss die ZAS die Kostentransparenz wahren, wenn Änderungen an der KLR vorgenommen werden.

#### **Die Kosten- und Leistungsrechnung ist umgesetzt und funktionsfähig, wenn auch optimierbar**

Die ZAS führt seit 2007 eine KLR in SAP. Die Abteilung Finanzen und Controlling (FICO) der ZAS ist für ihre Verwaltung zuständig. Die FICO hat die organisatorischen Massnahmen ergriffen, um den kontinuierlichen Betrieb der KLR sicherzustellen. Die eingesetzte Dokumentation ist jedoch lückenhaft und veraltet, wodurch die Gefahr besteht, dass Wissen verloren geht und weitere Entwicklungen erschwert werden. Obwohl sich das Konzept seit der Umsetzung nicht weiterentwickelt hat, spiegelt es die gegenwärtige Organisation und die gegenwärtigen Leistungen der ZAS, die sich ebenfalls nur wenig verändert haben, korrekt wider.

Der in der Erfolgsrechnung der ZAS verbuchte Aufwand wird in der KLR vollständig übernommen. Die Zuordnung des Aufwands ist angemessen. Die EFK hat jedoch festgestellt, dass die Gesamtkosten der Projekte nur eine Schätzung waren. Die Gründe hierfür sind mangelnde Verlässlichkeit bei den erfassten Stunden und die Anwendung eines einheitlichen Stundensatzes von 125 Franken. Die ZAS hat die Projektkosten nie aktiviert, obwohl

einige von ihnen die quantitativen und qualitativen Kriterien der EFV erfüllen. Dadurch besteht das Risiko, dass die Projekte von Partnern der ZAS finanziert werden, die von diesen nicht profitieren. Auf die Staatsrechnung für das Jahr 2022 hatte dies keine wesentlichen Auswirkungen.

Die Abteilungen legen die Umlageschlüssel gemeinsam mit der FICO fest. Die Umlageschlüssel sind verursachergerecht ausgestaltet. Die Abteilungen überprüfen jährlich, ob die Umlageschlüssel noch relevant sind und aktualisieren die Referenzwerte. Da die Erwartungen der FICO in diesem Bereich unklar sind, unterscheiden sich die Ansätze und Beurteilungen der Abteilungen. Die Umlageschlüssel und der Stundensatz werden beim Jahresabschluss der KLR nicht systematisch aktualisiert. Die Auswirkungen auf die Finanzierungsquellen sind jedoch gering.

### **Verursachergerechte Kostenfinanzierung**

Die Kostenverteilung auf die Finanzierungsquellen und die Sozialwerke ist verursachergerecht, beruht auf objektiven Daten und erfolgt kontinuierlich. Die EFK stellt jedoch eine Abnahme der Kostentransparenz fest, ohne Auswirkungen auf die Leistungsfinanzierung, was auf bestimmte konzeptuelle oder die Umsetzung betreffende Entscheidungen zurückzuführen ist. Die ZAS führt beispielsweise Analysen in Excel durch, obwohl diese in SAP integriert werden könnten. Sie legt auch Kostenstellen an, anstatt in SAP neue Umlagezyklen einzustellen. Schliesslich muss die ZAS einen Prozess einführen, mit dem Leistungen an Dritte systematisch identifiziert und fakturiert werden können.

Die EAK erzielt jährlich einen Überschuss von etwa 1 Million Franken. Da sie keine Reserven bilden kann, besteht das Risiko einer Zweckentfremdung der Finanzierung an die EAK. 2022 ist dieses Risiko nicht eingetreten.

**Originaltext auf Französisch**

# Verifica della contabilità analitica

## Ufficio centrale di compensazione

### L'essenziale in breve

---

L'Ufficio centrale di compensazione (UCC) è l'organo centrale di esecuzione della Confederazione nel settore delle assicurazioni sociali del 1° pilastro. Si occupa dei compiti che devono essere svolti in modo centralizzato nel sistema delle assicurazioni sociali del 1° pilastro e nell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (IPG). L'UCC tratta i dossier dell'Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) e dell'Assicurazione invalidità (AI) per gli assicurati residenti all'estero. Inoltre gestisce la Cassa federale di compensazione (CFC) per il personale dell'Amministrazione federale e delle istituzioni vicine alla Confederazione. I suoi compiti sono suddivisi in quattro gruppi di prestazioni.

Le prestazioni effettuate dall'UCC, che generano costi di circa 160 milioni di franchi all'anno, sono finanziate tramite i rimborsi spese dei fondi di compensazione (circa 140 milioni), i contributi alle spese di amministrazione della CFC, inclusa la Cassa di compensazione per assegni familiari (circa 16 milioni) e diversi altri ricavi (circa 1,5 milioni). Il saldo di circa 5 milioni di franchi è a carico della Confederazione.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la contabilità analitica dell'UCC e ritiene che quest'ultima consenta di eseguire un'attribuzione delle spese amministrative conforme al principio di causalità. Tuttavia, la documentazione deve essere completata per facilitare ulteriori sviluppi. La contabilità analitica riprende integralmente le spese, che sono attribuite in modo adeguato. L'UCC deve valutare con maggiore precisione l'impatto dei progetti sul finanziamento delle prestazioni e avviare quelli che rispondono ai criteri dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Le chiavi di ripartizione rispettano il principio di causalità. Sebbene non vengano aggiornate in modo né sistematico, né omogeneo, le ripercussioni sulle fonti di finanziamento sono limitate. In conclusione, in caso di modifiche alla contabilità analitica, l'UCC deve salvaguardare la trasparenza dei costi.

### **La contabilità analitica viene applicata ed è funzionale, anche se migliorabile**

L'UCC tiene una contabilità analitica su SAP dal 2007. Il servizio Finanze e controlling dell'UCC (FICO) è responsabile della sua gestione e ha preso delle misure organizzative che ne garantiscono la continuità operativa. La documentazione creata è però lacunosa e obsoleta e vi è perciò il rischio che le conoscenze vadano perse e gli sviluppi vengano ostacolati. Nonostante non sia più stato modificato dopo la sua creazione, il sistema riflette ancora correttamente l'organizzazione e le prestazioni attuali dell'UCC che, a loro volta, non hanno subito particolari cambiamenti.

Le spese contabilizzate nel conto economico dell'UCC vengono riprese integralmente nella contabilità analitica e attribuite in modo adeguato. Tuttavia, il CDF ha constatato che il costo totale dei progetti era solo una stima. Ciò è dovuto a una registrazione delle ore poco affidabile e all'introduzione di una tariffa oraria unica di 125 franchi. L'UCC non ha mai iscritto i costi dei progetti all'attivo, nonostante alcuni rispettassero i criteri quantitativi e qualitativi stabiliti dall'AFF. Sussiste quindi il rischio che i progetti siano finanziati da partner dell'UCC che non ne beneficiano. Le ripercussioni a livello di consuntivo non sono rilevanti per l'esercizio 2022.



Le divisioni, in collaborazione con la sezione FICO, stabiliscono le chiavi di ripartizione, le quali rispettano il principio di causalità. Le divisioni rivedono ogni anno la pertinenza delle chiavi di ripartizione e aggiornano i valori di riferimento. Siccome le aspettative della sezione FICO in questo ambito non sono chiare, gli approcci e le valutazioni delle divisioni divergono. Le chiavi di ripartizione e la tariffa oraria non vengono aggiornate sistematicamente al momento della chiusura annuale della contabilità analitica. Le ripercussioni sulle fonti di finanziamento sono comunque limitate.

### **Finanziamento dei costi conforme al principio di causalità**

La ripartizione dei costi sulle fonti di finanziamento e sulle assicurazioni sociali è conforme al principio di causalità, si basa su dati oggettivi e viene applicata con continuità. Tuttavia, l'UCC constata una diminuzione della trasparenza dei costi che non influenza il finanziamento delle prestazioni, causata da alcune scelte concettuali o decisioni relative all'attuazione. L'UCC esegue ad esempio delle analisi in Excel che si potrebbero invece integrare in SAP. Crea inoltre dei centri di costo invece di impostare nuovi cicli di ripartizione in SAP. Infine, l'UCC deve impostare un processo che permetta d'identificare e fatturare sistematicamente le prestazioni fornite a terzi.

La CFC genera un'eccedenza annua di circa un milione di franchi. Non potendo costituire riserve, sussiste il rischio che il finanziamento destinato alla stessa Cassa venga utilizzato per altri scopi. Nel 2022 questo non è accaduto.

**Testo originale in francese**

# Cost accounting audit

## Central Compensation Office

### Key facts

---

The Central Compensation Office (CCO) is the Confederation's central implementing body for first-pillar social security. It performs the tasks that must be carried out centrally by the first-pillar social security system and the loss-of-earnings compensation system. The CCO manages old-age and survivors' insurance (OASI) and disability insurance (DI) for insured persons living abroad. It administers the compensation fund for employees of the Federal Administration and institutions closely affiliated to the Confederation. Its tasks are organised into four groups of services.

The services provided by the CCO cost around CHF 160 million a year. They are financed by reimbursements of costs by the compensation funds (around 140 million), contributions to the administrative costs of the Federal Compensation Office (CFC), including the Family Allowances Office (around 16 million), and miscellaneous receipts (around 1.5 million). The Confederation covers the remaining costs of around CHF 5 million.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the CCO's cost accounting system and found that it allows administrative costs to be allocated in accordance with the principle of causality. However, documentation needs to be supplemented in order to facilitate future developments. The cost accounting includes all expenses, which are allocated appropriately. The CCO needs to estimate the impact of projects on the financing of services more precisely and to activate those that meet the criteria of the Federal Finance Administration (FFA). The allocation keys respect the principle of causality. Although they are not updated systematically or uniformly, the repercussions on sources of funding are limited. Finally, the CCO must maintain cost transparency when changes are made to cost accounting.

### **Cost accounting implemented and functional, though there is room for improvement**

The CCO has been using SAP cost accounting since 2007. The CCO's Finance and Controlling service (FICO) is responsible for its management. It has taken organisational measures to ensure operational continuity. However, the documentation made available is incomplete and obsolete, which creates a risk of knowledge loss and makes further development difficult. Although the concept has not evolved since its implementation, it correctly reflects the CCO's current organisation and services, which have also undergone few changes.

The expenses recorded in the CCO's statements of financial performance are fully reflected in the cost accounting and they are appropriately allocated. However, the SFAO found that the full cost of projects was only approximate. This was due to the unreliability of the hours entered and the application of a single hourly rate of CHF 125. The CCO has never capitalised the costs of projects, even though some of them meet the quantitative and qualitative criteria defined by the FFA. There is therefore a risk that the projects will be financed by CCO partners who do not benefit from them. The impact on the state financial statements is insignificant for the 2022 financial year.

The divisions define the distribution keys in collaboration with the FICO service. These comply with the causality principle. The divisions review the relevance of the allocation keys annually and update the reference values. The divisions' approaches and assessments differ as the FICO service's expectations in this area are not clear. The allocation keys and hourly rates are not systematically updated when the annual cost accounting is closed. However, the impact on funding sources is limited.

### **Cost financing in line with the principle of causality**

The allocation of costs to the funding sources and to social institutions complies with the principle of causality, is based on objective data and is applied on an ongoing basis. However, the SFAO observed a decline in cost transparency, without any effect on the financing of services, due to certain choices made in terms of concept and implementation. For example, the CCO performs analyses using Excel when they could be integrated into SAP. It is also creating cost centres instead of setting up new overhead allocation cycles in SAP. Finally, the CCO should put in place a process for systematically identifying and invoicing services provided to third parties.

The CFC generates an annual profit of around CHF 1 million. As it cannot build up reserves, there is a risk that the CFC's funding will be diverted from its intended purpose. This risk did not materialise in 2022.

**Original text in French**

## Prise de position générale de la Centrale de compensation

La Centrale de compensation (CdC) remercie le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour le présent audit concernant son processus de comptabilité analytique.

La comptabilité analytique est un outil important que ce soit pour le pilotage interne de la CdC ou pour les indicateurs fournis aux Parlementaires au-travers du Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances et du Compte d'Etat. Cet outil est également indispensable à l'unité administrative pour attribuer le coût de ses prestations aux différentes œuvres sociales.

S'agissant des questions initiales d'audit, la CdC note avec satisfaction que le CDF a constaté que la comptabilité analytique de la CdC permet une imputation des frais administratifs conforme au principe de causalité.

S'agissant des recommandations établies par le CDF, la CdC partage fondamentalement les constats réalisés et les accepte toutes, sans restriction. La mise en œuvre de celles-ci va débiter rapidement, en particulier en ce qui concerne celles qui portent sur le développement des directives et manuels internes ainsi que sur les contrôles. Celles portant sur l'inscription au bilan des immobilisations incorporelles ou la mise en œuvre de coûts horaires différenciés pour les imputations d'heures « CATS » requièrent des travaux de coordination et d'analyse préalables au sein de la CdC.

Les propositions d'amélioration ne faisant pas l'objet de recommandations formelles seront également prises en compte dans le cadre de l'évolution du processus de comptabilité analytique.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

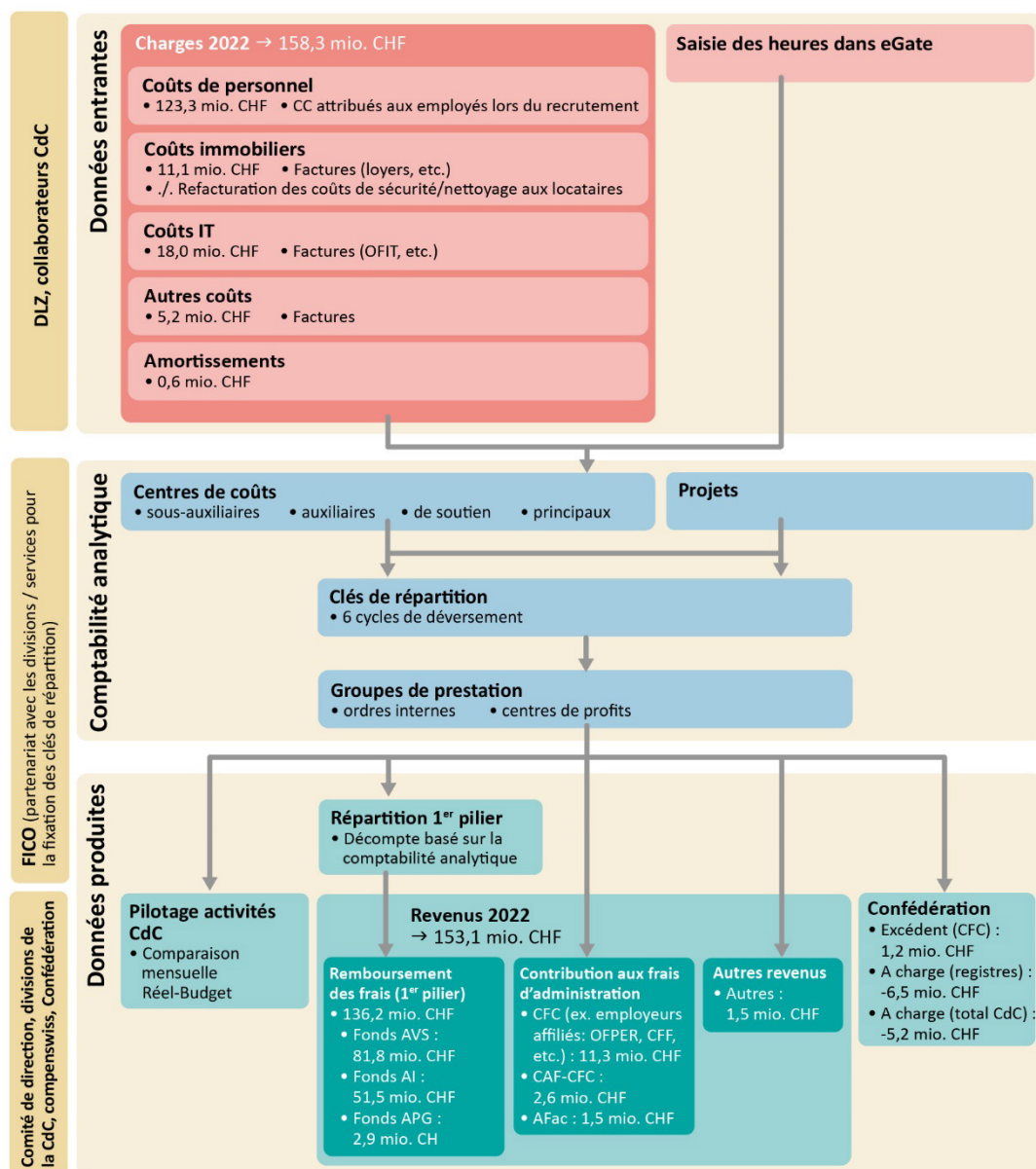
La Centrale de compensation (CdC), qui a son siège à Genève, est l'organe central d'exécution de la Confédération en matière d'assurances sociales du 1<sup>er</sup> pilier qui comprend l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI) et les allocations pour perte de gain (APG). Elle est rattachée à l'Administration fédérale des finances (AFF) en tant que division principale. Ses missions sont organisées en groupes de prestations<sup>1</sup> :

- Prestations centralisées : l'exécution des tâches effectuées de manière centralisée par le système des assurances sociales du 1<sup>er</sup> pilier et de l'APG, telles que la tenue de la comptabilité et la gestion des registres centraux ;
- Cotisations et prestations de la Caisse suisse de compensation, respectivement Prestations en matière d'AI : la gestion des dossiers AVS et AI pour les bénéficiaires résidant à l'étranger ainsi que la gestion de l'assurance AVS/AI facultative des ayants droit ;
- Cotisations et prestations de la Caisse fédérale de compensation (CFC) : la perception des cotisations auprès de l'administration fédérale et des institutions proches de la Confédération, le versement des prestations correspondantes et la gestion de la Caisse d'allocations familiales.

La CdC tient une comptabilité analytique sur SAP CO qui sert d'instrument de pilotage interne, en permettant la transparence des coûts et favorisant la conscience des coûts. Elle permet de connaître les coûts complets des prestations fournies par la CdC et de les ventiler sur les sources de financement (assurances sociales) ou de les facturer aux employeurs, aux assurés volontaires, voire à des tiers. La Confédération prend le solde à sa charge.

---

<sup>1</sup> Voir l'organigramme en annexe 3.



Infographie 1 : Aperçu général de la comptabilité analytique à la CdC, y compris les flux monétaires 2022 en millions de francs (source : CdC, illustration CDF).

## 1.2 Objectif et questions d’audit

L’audit vise à évaluer si l’imputation des frais administratifs de la Centrale de compensation s’effectue correctement, sur la base d’une comptabilité analytique solide.

L’examen du CDF se décline en trois questions :

1. La comptabilité analytique de la CdC est-elle correcte et complète ?  
Cette question porte sur le concept de comptabilité analytique mis en place à la CdC ainsi que sur l’exhaustivité et l’exactitude des données qui y sont saisies.
2. Les clés de répartition sont-elles compréhensibles et appropriées ?  
Cette question traite de l’imputation des coûts sur les diverses prestations fournies.

3. L'imputation des frais administratifs aux différentes assurances sociales ou aux bénéficiaires de prestations s'effectue-t-elle selon le principe de causalité ? Cette question inclut la problématique de l'identification exhaustive des prestations fournies par la CdC à des tiers et devant être financées par ces derniers.

### 1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 19 avril au 12 juillet 2023 par Véronique Vogel (responsable de révision), Martin Hauri et Jérémie Casarico. Il a été conduit sous la responsabilité de Martin Köhli. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

### 1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les responsables et collaborateurs de la CdC. Les documents ainsi que l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

### 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 29 septembre 2023. Les participants étaient le Directeur de la CdC, le chef de la division Finances et Registres centraux (FRC), le chef du Service de révision interne (SRI) et deux contrôleurs de gestion.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

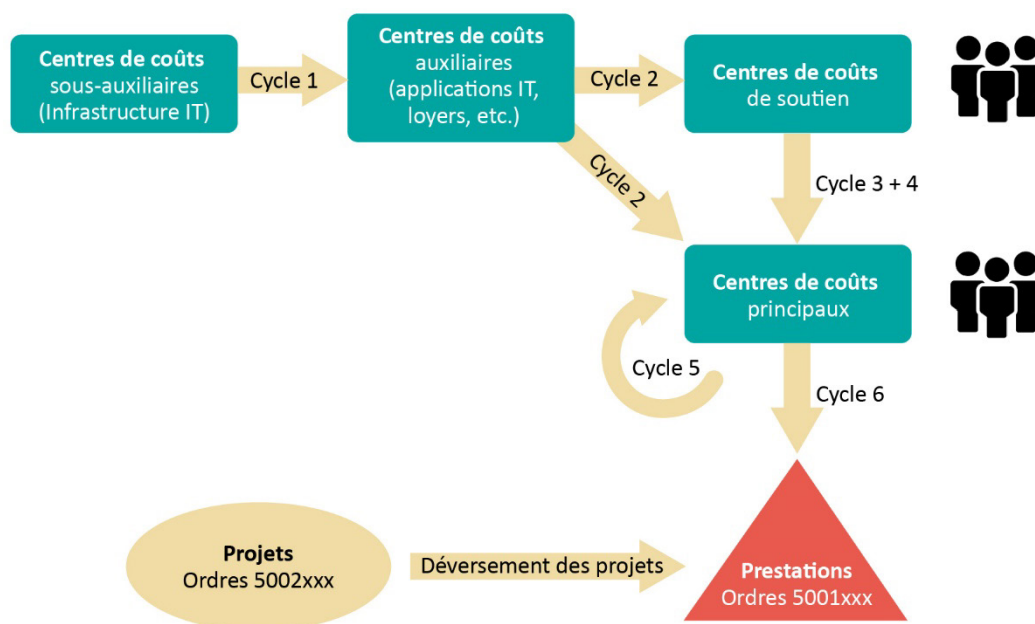
## 2 Concept de la comptabilité analytique et données entrantes

### 2.1 Concept existant et approprié mais documentation lacunaire

La CdC tient depuis 2007 une comptabilité analytique afin de se conformer aux exigences des articles 40 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC) et de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC).

Le concept de la comptabilité analytique, établi en 2005 avec l'aide d'un prestataire externe, correspond à la forme mixte simple-étendue définie par l'AFF. Cette variante a été confirmée par l'AFF en 2016. Aucun collaborateur actuel de FICO n'a directement participé à la mise en œuvre de la comptabilité analytique.

Le concept repose principalement sur six cycles de déversement unidirectionnels. Les charges comptabilisées dans le compte de résultats de la CdC et imputées sur des projets et des centres de coûts dans la comptabilité analytique sont ainsi réparties, en fonction de clés de répartition définies au préalable, sur des prestations. Celles-ci regroupent tous les coûts nécessaires à la fourniture d'une prestation à des tiers par la CdC :



Infographie 2 : Concept de comptabilité analytique de la CdC mis en place dans SAP (source : CdC).

Les centres de profits regroupent les prestations et les recettes en fonction des groupes de prestations de la CdC et permettent aux responsables de division de piloter leurs activités.

Le prestataire externe a décrit le concept et présenté un schéma des flux de valeurs génériques dans un document établi en 2005. Il n'existe cependant pas de flux de valeurs détaillés pour les différents processus de gestion essentiels. FICO a par la suite établi des schémas de principe montrant dans quel ordre s'effectue le traitement des cycles de déversement et sont générés les flux de valeurs entre les divers éléments de la comptabilité analytique (cf. infographie 2). Lors de l'adaptation de la structure des centres de coûts, FICO montre et documente au cas par cas les effets sur les cycles de répartition.



### Appréciation

Il existe un concept de comptabilité analytique qui n'a pas été actualisé depuis 2005. Les flux de valeurs reflètent toutefois correctement le fonctionnement de base de la comptabilité analytique actuellement en vigueur à la CdC, l'organisation et les prestations de la CdC n'ayant que peu changé depuis la mise en œuvre de la comptabilité analytique.

Il n'existe pas de manuel de controlling décrivant les éléments, les fonctionnalités et les flux de valeurs de la comptabilité analytique. Pour les principaux processus commerciaux, il convient de documenter non seulement les activités et les responsables fonctionnels, mais aussi les flux de valeurs correspondants. Les schémas de flux établis par le service FICO le sont en tant qu'aide à la décision mais non dans un but pérenne.

Une documentation incomplète et obsolète génère un risque de perte de connaissances en cas de départ de personnes clés de l'entreprise. Les développements ultérieurs de la comptabilité analytique existante seront plus difficiles si l'application SAP CO actuelle n'est pas entièrement décrite en termes d'exigences et de personnalisation. Les autres lacunes identifiées et leurs impacts sont exposés dans les chapitres correspondants.

### Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la CdC de créer une documentation du concept de comptabilité analytique, puis de la tenir à jour. Les flux de valeurs des processus opérationnels principaux doivent être visualisés et décrits.

### Prise de position de la CdC

La recommandation est acceptée.

Le service FICO, conscient de ce risque de perte de connaissances, va prendre en charge l'établissement de cette documentation.

Délai de mise en œuvre : fin 2024.

## 2.2 Continuité opérationnelle assurée par des mesures organisationnelles adéquates

Le service FICO a la responsabilité de la gestion de la comptabilité analytique de la CdC. Celui-ci a mis en place une matrice affectant chaque processus sous sa responsabilité à un collaborateur et à un suppléant.

Bien que ces deux rôles soient actuellement affectés pour la gestion de la comptabilité analytique, le rôle de suppléant est en cours de réaffectation suite à l'arrivée d'un nouveau contrôleur de gestion fin 2022. Ce dernier est progressivement impliqué dans les diverses étapes de la comptabilité analytique afin de le former à ses nouvelles responsabilités.

Le contrôleur de gestion en charge de la comptabilité analytique a établi des fichiers de travail. A titre d'exemple, celui mis en place pour les boucllements mensuels de la comptabilité analytique se présente sous la forme d'une checklist listant les étapes à suivre, les contrôles à effectuer et les transactions SAP à exécuter.

### Appréciation

Les mesures organisationnelles mises en place sont adéquates et garantissent la continuité opérationnelle de la CdC en matière de comptabilité analytique.

## 2.3 Imputation fiable des coûts primaires

Les charges comptabilisées dans le compte de résultats de la CdC sont également imputées sur un projet ou un centre de coûts dans la comptabilité analytique. Ce sont les coûts primaires. Les principaux processus d'imputation, en fonction de la nature des charges, sont les suivants :

- Les charges de personnel se composent des salaires et autres frais de personnel. Lorsque la direction valide la création d'un poste, celui-ci est créé dans le plan des postes tenu sur SAP. Les données d'imputation, telles le centre de coûts, figurent parmi les informations qui y sont renseignées. Dès que le poste est pourvu, le collaborateur est rattaché au poste, ce qui déclenche automatiquement l'imputation de son salaire sur le centre de coûts de soutien ou principal indiqué. Plusieurs contrôles détectifs permettent de s'assurer que l'imputation est adéquate et à jour.
- Les autres charges d'exploitation sont généralement comptabilisées sur la base d'une facture. Tout achat de plus de 5000 francs nécessite une demande d'acquisition et un contrat. Lorsque ceux-ci sont établis dans SAP, le service FICO renseigne les données d'imputation dans la comptabilité analytique. Lors de la saisie de la facture dans SAP, le système impute la facture dans la comptabilité analytique en fonction des informations figurant dans le contrat. Si le numéro du contrat n'est pas indiqué sur la facture ou s'il n'y a pas de contrat, le service FICO renseigne manuellement l'imputation comptable. Dans tous les cas, la facture doit être approuvée par un contrôleur de gestion du service FICO et le responsable du centre de coûts avant d'être comptabilisée.
- Les écritures de bouclage (par ex : provisions, actifs et passifs transitoires) sont préparées par le service FICO. Le contrôleur de gestion détermine le centre de coûts lorsque l'écriture impacte le compte de résultats de la CdC.

Une réconciliation entre la comptabilité financière et la comptabilité analytique est effectuée lors chaque bouclage mensuel afin de s'assurer que l'intégralité des charges comptabilisées dans le compte de résultats ont été imputées dans la comptabilité analytique.

### Appréciation

La CdC a mis en place des processus et des contrôles afin de s'assurer que les coûts primaires sont intégralement repris dans la comptabilité analytique et que leur imputation est adéquate. Les contrôles mis en place sont opérationnels.

## 2.4 Financement des prestations impacté par les projets informatiques non activés

Les charges informatiques de la CdC se montaient à 40 millions de francs en 2022, dont 18 millions en prestations de service et 22 millions en coûts de personnel. Outre les coûts d'exploitation et de maintenance des applications, ces charges concernent également des projets informatiques développés à l'interne.

A l'exception des immobilisations corporelles acquises auprès de tiers, tels les serveurs, la CdC n'inscrit aucun de ces coûts au bilan. Elle applique cette approche depuis l'introduction du nouveau modèle comptable dans l'administration fédérale en 2007. Ces normes prévoient que les immobilisations incorporelles produites à l'interne doivent être inscrites au bilan si leur coût estimé dans le mandat de projet dépasse 1 million de francs et les critères

qualitatifs précisés dans les directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération émises par l’AFF sont cumulativement remplis<sup>2</sup>.

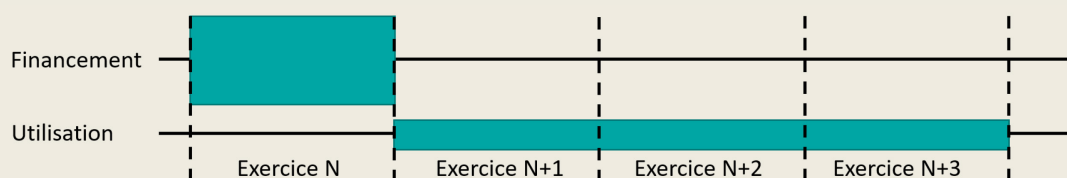
Lors d’un audit effectué fin 2013<sup>3</sup>, le Service de révision interne de la CdC a constaté que certains projets informatiques remplissaient ces critères et devaient donc être activés. Bien qu’ayant accepté la recommandation émise alors par le Service de révision interne, la CdC a depuis abandonné sa mise en œuvre.

En 2022, la CdC a consacré 8,6 millions de francs à 15 projets dont l’estimation du coût total est supérieure à 1 million de francs. Le service FICO n’a pas documenté les raisons ayant conduit à la non inscription au bilan de ces coûts.

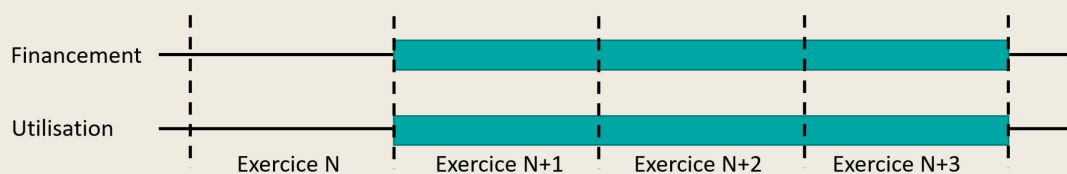
### Appréciation

La décision d’inscrire ou non au bilan les coûts relatifs aux projets informatiques développés à l’interne impacte le financement des prestations d’un point de vue temporel. Les coûts sont financés par les partenaires de la CdC lors de leur inscription dans le compte de résultats, soit au moment de leur survenance quand ces coûts ne sont pas inscrits au bilan et au moment où les partenaires en bénéficient lorsqu’ils sont inscrits au bilan.

Non-inscription à l’actif des coûts des projets :



Inscription à l’actif des coûts des projets :



L’approche de la CdC présente le risque que les projets soient financés par des tiers qui n’en bénéficient pas. Cette situation se présente si les partenaires externes quittent les services de la CdC. Ce risque est d’autant plus élevé que le cercle des partenaires est susceptible d’évoluer d’une année à l’autre ou que le délai de mise en œuvre du projet est long.

La manière de procéder de la CdC n’est pas conforme aux directives de l’AFF. L’impact au niveau du Compte d’Etat n’est toutefois pas significatif pour l’exercice 2022.

<sup>2</sup> Ces critères sont au nombre de quatre : identifiabilité, pouvoir de disposer / contrôle, preuve de l’utilité future et preuve des coûts d’acquisition ou de revient.

<sup>3</sup> Audit de projet « La gestion de projets informatiques à la CdC, vu sous l’angle de l’activité financière et budgétaire » du 28 février 2014.

### **Recommandation 2 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à la CdC d'inscrire au bilan les immobilisations incorporelles remplissant les critères quantitatifs et qualitatifs définis par l'AFF. La CdC doit documenter son analyse du caractère activable ou non des immobilisations incorporelles.

#### **Prise de position de la CdC**

La recommandation est acceptée.

Après analyse de la recommandation émise par son Service de révision interne en 2013, la CdC a considéré la mise en œuvre de l'activation des projets au bilan comme trop lourde et sans avantage d'un point de vue de la gestion administrative. Il a été considéré comme acceptable de continuer à procéder avec un passage de ces coûts dans les charges annuelles de fonctionnement de la CdC, d'autant plus que le risque que les projets soient financés par des tiers qui n'en bénéficient pas ne se présentait pas.

La CdC reconnaît cependant que le processus actuel n'est pas conforme aux directives de l'AFF et va procéder à la mise en œuvre du processus d'inscription au bilan des immobilisations incorporelles remplissant les critères quantitatifs et qualitatifs définis.

Délai de mise en œuvre : fin 2024 (pour les nouveaux projets).

## **2.5 Saisie et valorisation imprécises de l'affectation des temps de travail**

Comme exposé au chapitre 2.3, les coûts du personnel sont imputés sur un centre de coûts de soutien ou principal en fonction des informations renseignées dans le plan des postes. Certains collaborateurs sont amenés à exécuter des activités transversales, de soutien ou de développement impliquant divers acteurs. Ceux du domaine informatique sont particulièrement concernés, les applications informatiques et les centres de coûts de soutien étant systématiquement séparés. Le temps de travail consacré à ces activités doit être identifié et valorisé afin de transférer son coût du centre de coûts du collaborateur vers l'activité concernée. Ce transfert, de 22 millions de francs en 2022, permet à la comptabilité analytique de refléter au plus juste le coût des prestations fournies.

### **Identification du temps de travail affecté à des activités spécifiques**

Chaque collaborateur de la CdC est responsable de saisir les heures qu'il a réalisées pour des activités spécifiques dans le logiciel eGate. Seuls le directeur de la CdC et les chefs de division ou responsables d'état-major en sont dispensés. La CdC distingue les heures chargeables des heures statistiques.

- Les heures chargeables concernent les activités liées à un projet ou un mandat, une application ou l'infrastructure informatique de la CdC. Elles génèrent dans la comptabilité analytique un transfert de coût du centre de coûts du collaborateur vers l'activité. Le centre de coûts du collaborateur est déchargé du même montant.
- Les heures statistiques concernent des activités propres à certaines divisions ou tâches telles la rédaction du rapport d'activité ou la présence au guichet. Celles-ci ne génèrent pas de flux financier dans la comptabilité analytique. Elles servent de relevés statistiques d'heures, utiles pour le pilotage de l'activité ou la fixation des clés de répartition.

Le supérieur hiérarchique du collaborateur et le responsable du centre de coûts ou du projet chargé contrôlent les saisies d'heures. Le supérieur hiérarchique ne les quitte toutefois pas. Les objectifs du collaborateur ne contiennent pas d'attente en matière d'heures chargeables / statistiques. Le service FICO effectue, sur une base semestrielle, une présentation au Comité informatique.

Fin 2022, la direction a émis une directive interne afin de cadrer et améliorer la fiabilité des heures saisies. Elle n'a pas encore atteint son objectif selon les heures saisies du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mai 2023 par les collaborateurs de la division Systèmes d'information (SI) :

- Les heures saisies représentent 80 % du temps de travail théorique de la division SI. La pratique veut que ses collaborateurs saisissent l'intégralité de leurs heures de présence. Cette exigence n'est pas stipulée dans la directive interne ;
- Les cadres, ainsi que certaines fonctions, ne saisissent pas systématiquement leurs heures de travail ;
- Les heures statistiques représentent environ 12 % des heures saisies, avec des variations importantes au sein d'une même fonction (par ex. entre 20 % et 65 % pour les chefs de projets). Certains collaborateurs n'ont saisi aucune heure statistique.

### Appréciation

La directive interne laisse une marge d'interprétation quant au cercle de centres de coûts et de personnes qui sont obligés ou dispensés de saisir les heures. Certains collaborateurs appliquent toujours les règles historiques. La saisie des heures statistiques n'est pas réglée de manière uniforme et ne donne pas des résultats pertinents pour la gestion des affaires. Enfin, les contrôles des heures de travail ne sont pas effectués de manière cohérente par tous les supérieurs hiérarchiques.

Les heures de travail risquent de ne pas être imputées sur d'autres centres de coûts ou projets conformément au principe de causalité. Cela pourrait avoir des répercussions, probablement pas significatives, sur les sources de financement de la CdC. En effet, tous les coûts du personnel sont imputés sur des prestations, soit via les projets (heures chargeables), soit via les centres de coûts (solde des heures). Si les clés de répartition ne sont pas identiques, il y a un transfert de coûts entre les prestations.

### Recommandation 3 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la CdC de compléter la directive interne concernant la saisie du temps de travail dans eGate. Le contrôle des heures saisies par les responsables hiérarchiques doit également être renforcé et systématisé.

### Prise de position de la CdC

La recommandation est acceptée.

La « Directive interne concernant l'affectation des temps de travail (avec module Web-CATS) » de la CdC a été introduite en juillet 2022. Outre les retours d'expérience obtenus par FICO depuis sa mise en vigueur, les constats et recommandations faits par le CDF contribueront grandement à l'élaboration d'une nouvelle version de cette directive.

Délai de mise en œuvre : fin 2024.

## Valorisation des heures chargeables

Afin de valoriser les heures chargeables saisies dans eGate, le service FICO a calculé un coût horaire applicable à l'ensemble des collaborateurs de la CdC, indépendamment des classes salariales et du type d'activité. Le coût horaire tient compte de l'ensemble des dépenses (charges salariales, loyer, outils informatiques et répartition des unités de soutien) et se base sur le nombre d'heures de travail par année défini par l'Office fédéral du personnel (OFPER), soit 1711 heures<sup>4</sup>. Le coût horaire calculé selon le budget 2022 se monte à 117 fr. 40. Le service FICO l'a arrondi à 125 francs par simplification, soit un coût inchangé depuis 2002 et proche du taux forfaitaire de la classe salariale 26 selon l'OFPER.

Les heures statistiques ne sont pas valorisées, c'est-à-dire qu'un coût horaire de zéro franc est appliqué. Ainsi, le coût y relatif reste dans le centre de coûts du collaborateur.

### Appréciation

Jusqu'à présent, la CdC a renoncé à une détermination différenciée des coûts horaires au niveau des centres de coûts, ce qui ne permet pas de respecter entièrement le principe de causalité.

Le concept de la comptabilité analytique mis en place dans SAP ne permet pas de déterminer les coûts horaires de manière exacte, car les répartitions sont basées sur le principe de l'imputation unilatérale. Or, différents centres de coûts échangent des prestations, ce que l'on appelle l'imputation réciproque des prestations. Le calcul des coûts horaires complets par centre de coûts devrait être déterminé par une allocation itérative, qui tiendrait compte de l'imputation réciproque des répartitions.

Le sens des flux de déversement, c'est-à-dire les centres de coûts les moins impactés par les imputations réciproques en premier puis ceux qui sont les plus impactés, est néanmoins établi de sorte que leurs impacts sont pris en compte autant que possible.

La détermination des coûts horaires devrait être affinée et se faire à l'avenir en fonction des centres de coûts.

### Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la CdC de fixer des coûts horaires différenciés pour l'imputation interne des activités (par ex : par centre de coûts ou catégorie de fonction), afin d'imputer les coûts aux projets et prestations de manière plus conforme au principe de causalité.

### Prise de position de la CdC

La recommandation est acceptée.

La CdC reconnaît que l'application d'un coût horaire unique pour l'imputation interne des activités est insuffisant compte tenu des coûts effectifs différant assez fortement selon les types de fonctions et va définir des coûts horaires différenciés par catégorie de fonction pour l'imputation interne des activités.

Délai de mise en œuvre : fin 2024.

<sup>4</sup> Source : <https://intranet.accounting.admin.ch/accounting/fr/home/droit/directives-generales/couts-globaux-du-personnel-et-des-postes-de-travail.html>

## 3 Clés de répartition

### 3.1 Clés de répartition basées sur des données objectives et appropriées

Lorsque le métier identifie le besoin de créer un centre de coûts, un projet ou une prestation, celui-ci contacte le service FICO. Ensemble, ils déterminent l'objet de coûts devant être créé, la catégorie et le cycle de déversement auxquels il doit être rattaché, les centres de coûts récepteurs et la clé de répartition applicable. Le service FICO documente ensuite les décisions prises dans le fichier Excel qu'il utilise pour gérer les cycles de déversement et les clés de répartition, puis les intègre dans SAP CO.

Le choix de la clé de répartition doit respecter le principe de causalité qui exige l'existence d'un lien étroit entre les coûts à imputer et la clé de répartition de ces coûts. Le système de répartition de la CdC repose sur les clés principales suivantes :

- Le nombre de mètres carrés pondérés pour les coûts du bâtiment dont le bailleur est compensé. Le calcul des coûts de location par centre de coûts se fait sur Excel en fonction du contrat de location et de l'occupation des locaux par les divers services ;
- Le nombre de collaborateurs ou le nombre d'équivalent temps plein (ETP) : ces données sont issues du module Ressources humaines de SAP. Ces clés de répartition sont privilégiées pour les coûts de tiers ;
- Des pourcentages avec des clés individuelles définies au niveau des centres de coûts émetteurs. Les clés individuelles, calculées et documentées par les divisions, se basent sur une ou des valeurs de référence telles que le nombre de dossiers traités ou le temps consacré à une tâche. Ces clés de répartition sont privilégiées pour les coûts issus de prestations propres.

La réflexion menée par la division et le service FICO pour arrêter leur décision n'est pas systématiquement documentée.

En raison des infrastructures propres à la CFC qui se trouve à Berne (par ex. bâtiments, informatique), les répartitions de la CdC sont convenues séparément entre la CdC et la CFC et font partie de pré-répartitions forfaitaires.

L'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger et la CFC traitent quelques dossiers qui concernent également la Caisse suisse de compensation. Les imputations de prestations entre les centres de coûts principaux de ces divisions sont effectuées à l'aide de répartitions forfaitaires (cycle de déversement 5).

#### Appréciation

Les considérations conceptuelles qui ont conduit à la définition des clés de répartition sont insuffisamment décrites. Le CDF recommande à la CdC de décrire les considérations conceptuelles relatives aux clés de répartition dans la documentation du concept de comptabilité analytique à élaborer. Cette documentation devrait contenir les tâches principales du centre de coûts émetteur, les critères relatifs au choix de la clé de répartition la plus appropriée et l'inducteur de coûts qui y est lié, les responsabilités concernant son mode et sa fréquence de relevé, ainsi que le cercle des bénéficiaires (voir recommandation 1 sous chapitre 2.1).

En fonction de sa compréhension des activités concernées, le CDF a déterminé la clé de répartition qui serait la plus pertinente pour chaque centre de coûts. Cette analyse a été faite indépendamment du fait qu'une valeur de référence nécessaire (par ex. le nombre de licences, de dossiers, etc.) existait déjà ou pouvait être obtenue. Le CDF a ensuite comparé son analyse avec celle de la CdC. Aucune clé de répartition n'a été identifiée comme étant arbitraire sur le plan conceptuel ou contraire au principe de causalité.

Les frais de distribution de la Poste s'élèvent à environ 2,2 millions de francs par an. Ils sont intégrés à d'autres frais généraux d'exploitation et répartis sur tous les centres de coûts de la CdC en fonction du nombre de collaborateurs. Cette répartition n'est pas jugée arbitraire étant donné que les envois postaux proviennent principalement des divisions employant de nombreux collaborateurs. Le service FICO devrait néanmoins chercher, en collaboration avec la division concernée, une clé d'imputation plus conforme au principe de causalité. Ce cas illustre le conflit pouvant survenir entre le principe de causalité et la praticabilité.

### 3.2 Revue périodique des clés de répartition à améliorer

Dans le cadre de l'établissement du budget, le service FICO implique les divisions de la CdC dans la confirmation et la mise à jour annuelle des clés de répartition. Les interlocuteurs primaires du service FICO sont les adjoints des chefs de division. L'accent est mis sur la perspective de l'émetteur.

Les divisions adoptent des approches différentes lors de ce processus. Alors que certaines revoient et questionnent intégralement les clés de répartition définies, d'autres s'en tiennent à transmettre les valeurs de référence actualisées. De même, toutes ne sont pas capables d'adapter les clés de répartition afin de tenir compte des impacts attendus suite à la réalisation d'un projet. Certaines données utilisées pour définir les clés de répartition sont figées, tel le temps consacré au traitement d'un dossier, soit en raison d'un investissement pour actualiser ces informations trop important, soit parce que ces informations ne sont plus disponibles. Les répartitions forfaitaires entre divisions sont également discutées.

Sur la base des analyses transmises par les divisions, le contrôleur de gestion FICO met à jour le fichier Excel des clés de répartition par cycle. En cas de divergences ou modifications par rapport à la version précédente, le service FICO les communique aux autres secteurs concernés. Sans manifestation de leur part, le service FICO considère que les centres de coûts émetteurs et récepteurs acceptent les modifications apportées. Le fichier Excel est ensuite envoyé au directeur, aux chefs de division et aux adjoints. Les clés de répartition sont enfin saisies par le contrôleur de gestion FICO dans SAP CO, puis vérifiées par un autre collaborateur FICO.

#### **Appréciation**

L'application des clés de répartition respecte le principe de permanence ; toutes les modifications sont documentées et justifiées.

Comme la mise à jour, qui se base sur les données du passé, est orientée vers l'avenir, les évolutions identifiables qui influenceront les valeurs de référence devraient être systématiquement prises en compte. Cette manière de procéder n'est pas exigée par le service FICO en l'état et conduit à des approches ou des appréciations différentes selon les divisions. Cette confusion concerne également les responsabilités de chacun et l'analyse à effectuer, ce qui peut mener à l'utilisation de clés de répartition inadéquates, et partant à une



contrevenance du principe de causalité. Le service FICO doit clarifier ses attentes en la matière afin de garantir une revue périodique pertinente par les divisions.

La revue annuelle des clés de répartition ne doit pas uniquement servir à mettre à jour les valeurs de référence et à confirmer la raisonnable de l'existant. Il s'agit de mener une analyse approfondie des clés de répartition afin de déterminer si l'indicateur choisi est toujours pertinent ou s'il en existe un nouveau plus adapté. Cette remise en question des clés de répartition « historiques » ne doit pas être conduite exclusivement lors d'un changement majeur dans l'organisation.

Les divisions vérifient et actualisent annuellement les clés de répartition sur la base du fichier de travail établi par le service FICO. Les informations y figurant doivent être complétées (voir recommandation 1 sous chapitre 2.1) et uniformisées, et leur intelligibilité améliorée afin de permettre une analyse pertinente des clés de répartition.

### 3.3 Données réelles pas systématiquement appliquées lors du bouclage annuel

La CdC tient une comptabilité analytique pour son budget et une autre pour ses comptes annuels. La seule différence entre ces deux comptabilités concerne les données utilisées :

Type de données	Budget	Comptes
Coûts primaires	Budget de la CdC	Charges comptabilisées sur l'exercice
Mètres carrés, collaborateurs, ETP	Estimations budgétaires	Données effectives mises à jour mensuellement
Heures imputées sur les projets	Estimations budgétaires	Heures effectuées pendant la période et saisies dans eGate
Coût horaire	125 francs	125 francs
Clés de répartition <sup>5</sup>	Estimations budgétaires pour l'exercice courant	Estimations budgétaires pour l'exercice suivant

Tableau 1 : Données utilisées pour l'établissement du budget et des comptes dans la comptabilité analytique (source : CdC, illustration CDF).

La CdC n'analyse ni ne traite les différences de couverture des coûts.

#### Appréciation

Les coûts générés durant l'exercice doivent être décomptés selon les données reflétant la situation de ce même exercice pour respecter le principe de causalité. Tel est le cas pour la majorité des données utilisées par la CdC lors du bouclage annuel. Il y a toutefois deux exceptions : le coût horaire et les clés de répartition.

- Le coût horaire n'est jamais ajusté. En 2022, le coût horaire effectif de la CdC se monte à 117 fr. 56. Chaque heure facturée génère un excédent de couverture de 7 fr. 44, soit une imputation excédentaire totale de 1,3 millions de francs sur les centres de coûts d'application et les projets. Ce montant ne tient pas compte de l'application d'un taux

<sup>5</sup> Cf. processus de revue annuelle des clés de répartition sous chapitre 3.2.

horaire différencié par centre de coûts. L'ampleur des transferts de coûts potentiels ne peut pas être déterminée dans ce cas ou alors seulement au prix d'un travail très important.

- Les types de clés de répartition et les valeurs de référence utilisés pour les comptes sont les mêmes que ceux établis pour le budget de l'exercice suivant. Ils sont orientés vers l'avenir et tiennent compte des changements prévus (sous réserve du constat effectué sous chapitre 3.2). Si un projet impactant significativement les clés de répartition doit être mis en œuvre lors de l'exercice suivant, les coûts générés durant l'exercice ne seront pas imputés selon le principe de causalité. L'utilisation des clés de répartition établies pour le budget de l'exercice courant n'est pas une alternative pour le bouclage annuel. Celles-ci se basent sur des estimations faites en début d'exercice. Il n'y a pas de comparaison systématique entre les évolutions budgétées et les impacts réels. Il n'est ainsi pas possible de garantir leur fiabilité ni que tous les changements aient été pris en compte.

Les coûts réels générés durant l'exercice ne sont pas intégralement décomptés sur la base de données adéquates, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les sources de financement de la CdC. Ce risque est toutefois limité par le fait que les clés de répartition sont stables d'une année à l'autre.

La CdC doit mettre à jour les clés de répartition et le coût horaire au plus tard lors du bouclage annuel lorsque les données effectives et budgétées diffèrent significativement.

L'analyse de la couverture des coûts est uniquement obligatoire dans le cadre d'une comptabilité analytique étendue selon l'AFF. Elle compléterait toutefois les autres outils de pilotage utilisés par la CdC, comme la comparaison entre le budget et les comptes ou l'analyse du coût unitaire.

## 4 Financement des prestations

### 4.1 Loi et principe de causalité respectés mais transparence des coûts à préserver

La comptabilité analytique tenue par la CdC dans SAP CO permet de connaître les coûts complets de chaque prestation identifiée. La CdC n'a par contre pas étendu la structure des centres de profits jusqu'aux sources de financement disponibles.

A chaque bouclage mensuel, le service FICO ventile manuellement les coûts complets des prestations sur les diverses sources de financement en fonction des clés de répartition établies par les divisions. Elles sont exprimées en pourcentage et sont déterminées selon le même processus que les clés de répartition utilisées lors des cycles de déversement. Cette ventilation, effectuée à l'aide d'un fichier Excel, sert à comptabiliser les recettes. Les données sources proviennent de SAP et le contrôleur de gestion effectue plusieurs contrôles pour s'assurer que celles-ci sont correctement et intégralement reprises.

Après le bouclage annuel, le service FICO ventile dans un autre fichier Excel les coûts des prestations effectuées pour le 1<sup>er</sup> pilier en fonction des assurances sociales. Ce décompte est transmis à compenswiss, l'établissement chargé de la gestion des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. La fiduciaire Ernst & Young SA, organe de révision de compenswiss, a émis en 2020 une recommandation relative à la documentation des règles de ventilation appliquées par la CdC. Le service FICO a complété sa documentation en 2022 et la fiduciaire a clôturé la recommandation.

Le service FICO établit sur Excel des rapports mensuels de comparaison entre les coûts réels et le budget, puis les transmet aux divisions. Certaines divisions souhaiteraient des rapports modernisés, dynamiques et plus explicites. Les divisions ont relevé la disponibilité de l'équipe FICO en cas de questions ou besoins de clarification.

#### Appréciation

La répartition des coûts sur les sources de financement et les œuvres sociales est conforme au principe de causalité<sup>6</sup>, repose sur des données objectives et est appliquée de manière continue.

Bien que le service FICO ait amélioré sa documentation, le CDF l'encourage à la compléter avec les mêmes informations que celles stipulées pour les centres de coûts (cf. recommandation 1 sous chapitre 2.1).

Le CDF constate une perte de la transparence des coûts, sans effet sur le financement des prestations, en raison de certains choix conceptuels ou de mise en œuvre de la CdC. A titre d'exemples :

- Le service FICO effectue des analyses sur Excel alors qu'elles pourraient être intégrées dans SAP, ce qui augmenterait la transparence des coûts, rendrait superflue la mise à jour des fichiers Excel et éliminerait une source d'erreur.

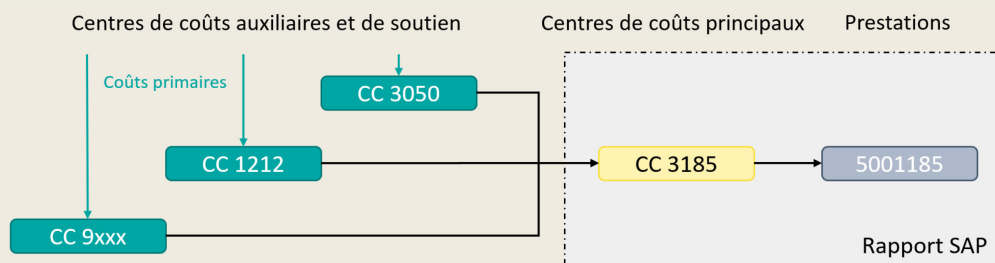
<sup>6</sup> Celui-ci est précisé aux art. 95 LAVS, 66 LAI et 29 LAPG.

Les sources de financement pourraient être représentées dans SAP CO par une extension de la structure des centres de profit par rapport aux sources de financement disponibles (par ex. fonds de compensation de l'AVS, contributions aux frais d'administration).

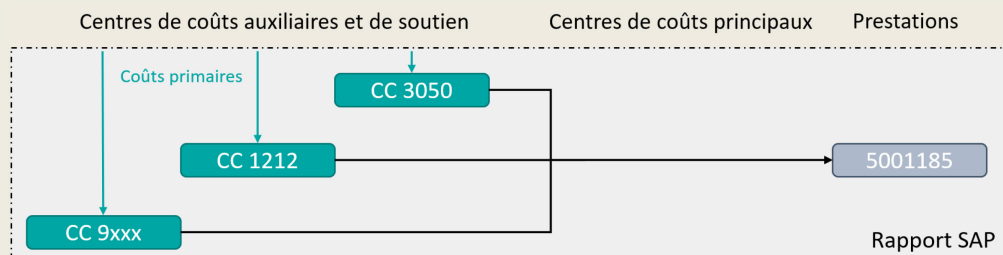
Le contrat de location distingue différents tarifs au mètre carré en fonction de la qualité des locaux et tarifie également les frais secondaires séparément. Les centres de coûts ne permettent pas de voir l'imputation des coûts de manière différenciée selon les catégories de locaux loués, ni selon les frais de location et les charges.

- Dix centres de coûts sur 120 (soit 8 %) n'enregistrent pas de coûts primaires et sont uniquement utilisés dans le but d'atteindre la prestation sans devoir paramétrer un nouveau cycle de déversement dans SAP. Les coûts imputés sur les prestations sont détaillés dans SAP selon les coûts primaires et les coûts secondaires. Seul le dernier centre de coûts imputé sur la prestation est visible dans SAP.

Situation actuelle :



Situation préconisée par le CDF :



Plus la structure est nébuleuse, moins la transparence des coûts est garantie.

La CdC doit analyser l'impact de ses choix sur la transparence des coûts lorsqu'elle apporte des modifications à la comptabilité analytique.

## 4.2 Identification et facturation des prestations fournies à des tiers à systématiser

La CdC est amenée à fournir des prestations à des tiers (autres services fédéraux, universités, etc.) qui sortent de ses tâches principales. Certaines peuvent leur être facturées. L'identification et la facturation de ces prestations sont du ressort des divisions. La CdC n'a pas mis en place un catalogue central des prestations (liste des contrats, commandes, conventions) pour toutes les prestations à fournir à des externes et pouvant être facturées. Le service FICO est donc tributaire des informations et documentations transmises par les services de la CdC, dans la mesure où ceux-ci fournissent des prestations facturables à des tiers. Sans ces informations, il ne peut pas effectuer la facturation.

Deux sections confrontées à cette problématique ont été identifiées :

- Statistique et Registres centraux (SRC) qui livre des données à des tiers, notamment à des fins de recherches. Etant régulièrement confrontée à des demandes de livraison de données, la section a établi en 2018 des lignes directrices pour la livraison de données hors de l'administration fédérale. Celles-ci traitent notamment du caractère facturable ou non de la prestation.
- Logistique qui fournit des prestations de conciergerie pour le compte du propriétaire de l'immeuble occupé par la CdC, à savoir les fonds de compensation. La prestation est facturée forfaitairement à hauteur de 452 480 francs par an. Le seul document en possession du service FICO est une note établie par la section Logistique datant de 2014. Celle-ci expose le principe, le décompte des heures annuelles et le descriptif des tâches. La rétrocession est alors évaluée à 305 199 francs en appliquant le tarif horaire de 102 francs déterminé par l'Office fédéral des constructions et de la logistique.

La CdC n'a pas mis en place de processus permettant de garantir l'exhaustivité des facturations relatives aux prestations fournies à des tiers.

### **Appréciation**

Le CDF n'a pas identifié de prestations fournies à des tiers significatives, à l'exception des prestations mentionnées ci-dessus et celles déjà facturées aux tiers, ce qui limite le risque d'une facturation manquante.

Le solde 2022 de la CdC à la charge de la Confédération (6,5 millions de francs) est principalement dû à la gestion des registres (6,1 millions de francs). Cependant, la répartition des coûts est soit fixée dans la loi, soit la section Statistiques et Registres centraux a établi une analyse interne définissant les modalités de financement. Le solde concerne des prestations fournies à l'administration (environ 0,4 million de francs).

Un dossier central « Catalogue des prestations fournies à des tiers » devrait être créé par la CdC, auquel les divisions auraient accès et où elles pourraient documenter les informations nécessaires au service FICO pour la facturation. La facturation aux demandeurs de prestations (clients) pourrait se faire au cas par cas, en fonction de la charge de travail horaire attendue (a) par le biais d'une liste de tarifs forfaitaires à établir ou (b) au temps passé. Dans les deux cas, il serait judicieux de comparer le montant facturé avec la charge effectivement supportée par la CdC afin de s'assurer qu'il n'y a pas un transfert entre les sources de financement.

### **Recommandation 5 (Priorité 2)**

Le CDF recommande à la CdC de sensibiliser les chefs de division à l'identification et la facturation des prestations fournis à des tiers afin de garantir l'exhaustivité des facturations. Les modalités de la facturation (par ex. selon un forfait ou les heures effectives) doivent être définies et le montant facturé comparé aux coûts supportés par la CdC.

### **Prise de position de la CdC**

La recommandation est acceptée.

Comme relevé par le CDF, la part des prestations à des tiers n'est pas significative et porte sur un nombre limité d'intervenants au sein de la CdC. FICO va prendre en charge l'exercice

de sensibilisation auprès des personnes potentiellement concernées et s'engage à mettre en œuvre un catalogue, revu et complété régulièrement.

Délai de mise en œuvre : bouclage annuel 2023.

### 4.3 Risque de détournement de l'objectif du financement à la Caisse fédérale de compensation

Les frais d'administration de la CFC sont établis sur la base de la comptabilité analytique de la CdC. Conformément à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance du département fédéral des finances du 3 décembre 2008 sur la Centrale de compensation, les organisations, institutions et personnes affiliées à la CFC lui remboursent les frais d'administration qu'elles occasionnent.

Les modalités de ce remboursement sont fixées dans une décision de la direction de la CdC datant de 2012 ainsi que dans les contrats de service conclus avec les organisations concernées. Le taux des contributions aux frais d'administration est calculé sur la base de la somme des cotisations AVS/AI/APG versées par les employeurs et les employés, sauf pour l'administration fédérale qui verse une contribution forfaitaire via l'OFPER.

La CFC génère un bénéfice annuel d'environ 1 à 1,5 million de francs :

	2022	2021	2020	2019	2018
Produits	14,0	13,8	13,7	13,1	12,8
Charges	-12,8	-12,5	-12,3	-12,3	-11,9
Résultat de la CFC (+ Excédent / - Perte)	1,3	1,3	1,3	0,8	0,9
Résultat de la CdC (+ En faveur / - A la charge de la Confédération)	-5,2	-5,3	-4,1	-4,7	-4,7

Tableau 2 : Evolution des revenus et des charges de fonctionnement de la CFC durant les cinq derniers exercices, en millions de francs (source : CdC, illustration CDF).

Selon l'art. 32a al. 1 LFC, les unités administratives de la Confédération peuvent constituer des réserves générales si elles atteignent pour l'essentiel les objectifs en matière de prestations et :

- Qu'elles réalisent des revenus supplémentaires nets provenant de prestations supplémentaires non budgétisées ou
- Qu'elles enregistrent des charges ou des dépenses d'investissement inférieures à celles prévues au budget en optimisant la fourniture de prestations.

L'excédent généré par la CFC ne remplissant pas ces critères, elle ne peut pas le thésauriser. Ainsi, il est intégré au solde de la CdC à la charge de la Confédération, qu'il compense partiellement.

Si la CFC devait enregistrer des pertes, la Confédération les prendrait à sa charge par l'intermédiaire du solde de la CdC à la charge de la Confédération.

#### Appréciation

Sous réserve des constats effectués dans les chapitres 2 et 3, l'examen de la comptabilité analytique de la CdC permet de conclure que les coûts de la CdC mis à la charge de la CFC sont adéquats.

Au niveau de la facturation des frais d'administration, le forfait versé par l'OFPER pour l'administration fédérale est plus élevé que la contribution qu'il devrait payer si la décision émise par la CdC était appliquée. Cette surfacturation contribue au bénéfice de la CFC à hauteur de 70 %. Des discussions sont en cours avec l'OFPER et l'AFF afin de réviser l'accord actuel.

Comme l'excédent de la CFC est principalement dû à la contribution de l'OFPER et qu'il compense des coûts à la charge de la Confédération, tels ceux pour la tenue des registres, les tiers ne sont ni désavantagés, ni favorisés.

Il existe toutefois un risque de détournement de l'objectif du financement si l'excédent de la CFC provenait de manière significative de la facturation des frais d'administration aux autres organisations affiliées et/ou s'il était utilisé pour compenser des pertes générées par d'autres prestations. Bien que ce risque ne soit pas réalisé en 2022, le CDF rend la CdC attentive à cette problématique et l'encourage à surveiller l'évolution de la situation.

## Annexe 1 : Bases légales

---

### Textes législatifs

---

Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC), RS 611.0

---

Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC), RS 611.01

---

Ordonnance du Département fédéral des finances du 3 décembre 2008 sur la Centrale de compensation (Ordonnance sur la CdC), RS 831.143.32

---

Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), RS 831.10

---

Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI), RS 831.20

---

Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (Loi sur les allocations pour perte de gain, LAPG), RS 834.1

---



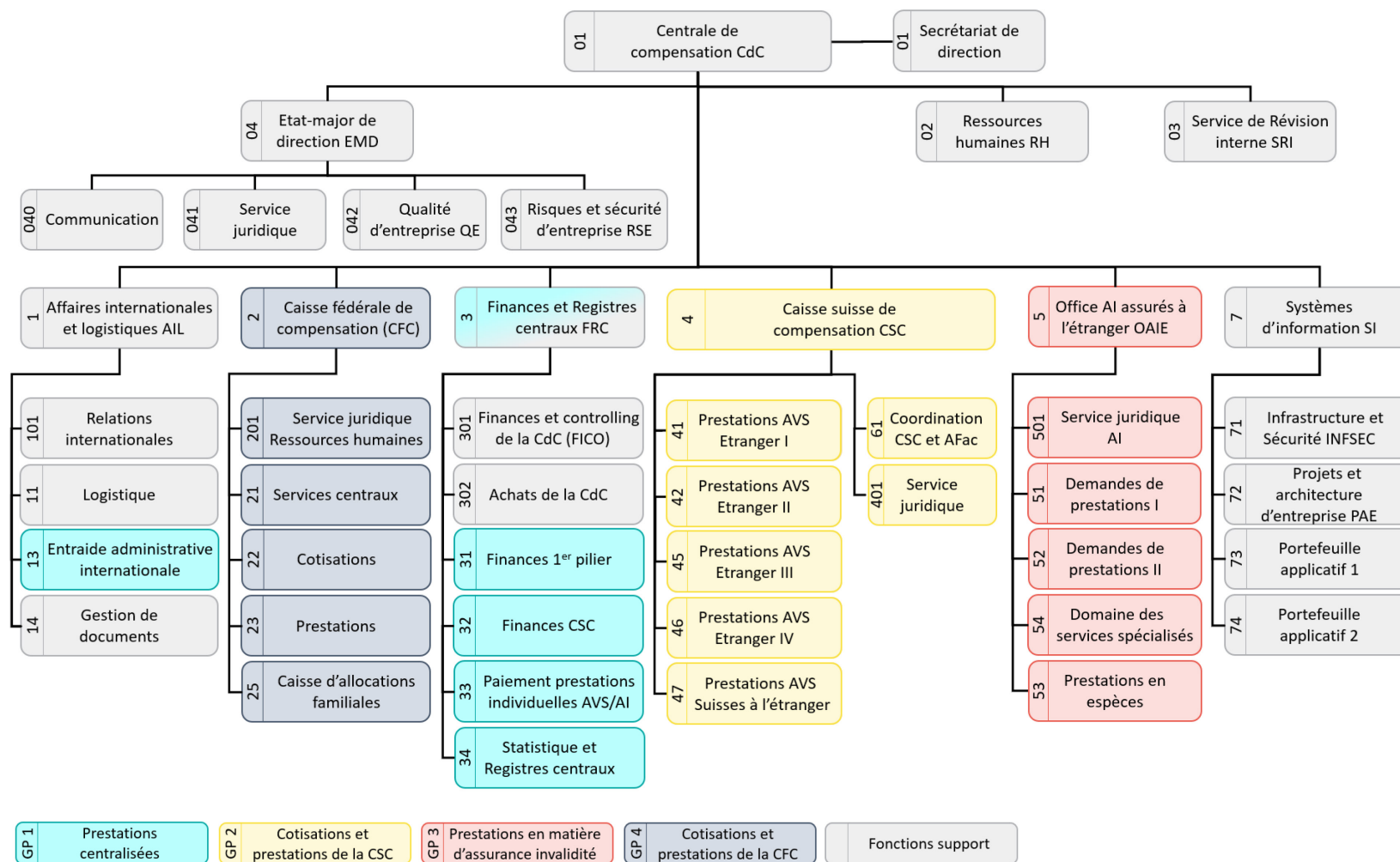
## Annexe 2 : Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocations pour perte de gains
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CATS	Cross-Application Time Sheet
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFC	Caisse fédérale de compensation
DLZ	Dienstleistungszentrum Finanzen
ETP	Equivalent temps plein
FICO	Finances et controlling de la CdC
FRC	Finances et Registres centraux
LFC	Loi sur les finances
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OPPER	Office fédéral du personnel
SAP CO	Systemanalyse Programmentwicklung Controlling
SI	Systèmes d'information
SRC	Statistique et Registres centraux

### Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

## Annexe 3 : Organigramme de la CdC et groupes de prestations



Infographie 3 : Organigramme de la CdC et groupes de prestations correspondants (illustration CDF).