



Participation de la Suisse à l'Exposition universelle de Milan 2015

Audit de surveillance financière auprès de
Présence Suisse



Impressum

| | |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Adresse de commande | Contrôle fédéral des finances (CDF) |
| Bestelladresse | Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne |
| Indirizzo di ordinazione | http://www.cdf.admin.ch |
| Order address | |
| Numéro de commande | 1.15356.201.00390.009 |
| Bestellnummer | |
| Numero di ordinazione | |
| Order number | |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Zusätzliche Informationen | + 41 58 463 11 11 |
| Informazioni complementari | |
| Additional information | |
| Texte original | Français |
| Originaltext | Französisch |
| Testo originale | Francese |
| Original text | French |
| Résumé | Français (« L'essentiel en bref ») |
| Zusammenfassung | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze ») |
| Riassunto | Italiano (« L'essenziale in breve ») |
| Summary | English (« Key facts ») |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reproduction | Authorized (please mention the source) |

Participation de la Suisse à l'Exposition universelle 2015 à Milan

Audit de surveillance financière auprès de Présence Suisse

L'essentiel en bref

2,1 millions de personnes ont visité le Pavillon suisse durant les six mois de l'Exposition universelle de Milan, soit une moyenne de 11 400 personnes par jour. *Exhibitor*, le magazine des exposants, et la presse italienne ont jugé que ce Pavillon a été celui qui avait le mieux interprété le thème de la manifestation (« Nourrir la planète, Energie pour la vie »). Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de cette participation suisse, notamment en visitant le Pavillon fin octobre. Globalement, il tire un résultat positif de cette opération menée par Présence Suisse (PRS).

Le coût réel du Pavillon suisse à l'Exposition de Milan reste difficile à estimer

En 2012, le Conseil fédéral avait budgété des dépenses de 23,1 millions de francs suisses pour l'Exposition universelle 2015 de Milan. Ce montant a entre-temps été réduit à 22,6 millions de francs. A mi-juillet 2015, les dépenses effectives s'élevaient à 19,8 millions de francs. Le CDF estime donc que le budget prévisionnel ne sera pas dépassé.

En 2012 toujours, le Conseil fédéral attendait des contributions tierces de 8 millions de francs suisses en contrepartie de son propre soutien. La nature de ces contributions n'avait pas été précisée. Aujourd'hui, ces participations atteignent quelque 9,5 millions de francs, en espèces et en nature.

En outre, les contrôles par sondages dans les dépenses de l'année 2015 n'ont pas révélé d'erreur. Toutefois, le coût réel de cette manifestation reste difficile à estimer pour trois raisons principales. Premièrement, une partie des charges du personnel de la direction de PRS n'est pas imputée dans les dépenses effectives. Deuxièmement, les prestations en nature de plus de 3,2 millions de francs ne figurent pas dans les comptes. Troisièmement, le poste de revenu pour le sponsoring s'élevait à 5,8 millions de francs à fin octobre 2015, mais les prévisions tablaient sur un montant de 6,3 millions de francs.

Une gestion maîtrisée et des contrats conformes aux marchés publics

L'audit a permis de vérifier l'adéquation au cadre légal mis en place, la conformité aux processus définis ainsi que les outils de gestion utilisés par PRS. Pour le CDF, PRS maîtrise bien des éléments essentiels comme les analyses des risques, les organigrammes, la comptabilité, la gestion des dépenses et le contrôle de gestion. Des détails d'ordre opérationnel pourront être améliorés dans la perspective des participations futures de PRS aux Jeux olympiques (JO) de Rio de Janeiro en 2016, à l'Exposition internationale d'Astana en 2017 et à celle de Dubaï en 2020.

L'analyse de plus de 70 contrats montre que le choix des mandataires et autres prestataires de service respectaient les dispositions légales en matière de marchés publics. Il serait toutefois nécessaire de clarifier la délégation de compétences au niveau des achats dans le domaine des constructions.



Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung in Mailand 2015 Finanzaufsichtsprüfung bei Präsenz Schweiz

Das Wichtigste in Kürze

2,1 Millionen Menschen besuchten in den sechs Monaten der Weltausstellung in Mailand den Schweizer Pavillon, das waren im Schnitt 11 400 Personen pro Tag. Laut dem Aussteller-Magazin *Exhibitor* und der italienischen Presse hat der Schweizer Pavillon das Thema der Weltausstellung („Den Planeten ernähren, Energie für das Leben“) am besten umgesetzt. Ende Oktober unterzog die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Teilnahme der Schweiz an diesem von Präsenz Schweiz (PRS) organisierten Event einer Prüfung, indem sie den Pavillon besuchte. Ihre Bilanz fällt insgesamt positiv aus.

Schwer abschätzbare effektive Kosten des Schweizer Pavillons

Der Bundesrat hatte für die Weltausstellung in Mailand Ausgaben in Höhe von 23,1 Millionen Schweizer Franken ins Budget 2012 eingestellt, die seither auf 22,6 Millionen Franken gesenkt wurden. Mitte Juli 2015 betragen die effektiven Kosten 19,8 Millionen Franken. Die EFK geht folglich davon aus, dass der veranschlagte Kostenrahmen nicht überschritten wird.

2012 veranschlagte der Bundesrat im Gegenzug für seinen Beitrag Leistungen Dritter in Höhe von 8 Millionen Franken, ohne deren Beschaffenheit näher zu umschreiben. Die Beteiligungen in Form von Geld- oder Sachleistungen belaufen sich heute auf rund 9,5 Millionen Franken.

Die Stichprobenkontrollen der Ausgaben 2015 ergaben zudem keine Fehler. Allerdings erschweren drei Gründe die Schätzung der tatsächlichen Kosten dieser Veranstaltung: Erstens wird ein Teil des Personalaufwands der Direktion von PRS nicht den effektiven Kosten zugeordnet. Zweitens werden die Sachleistungen von mehr als 3,2 Millionen Franken in der Staatsrechnung nicht ausgewiesen. Drittens belief sich die Ertragsposition Sponsoring gegenüber den erwarteten 6,3 Millionen Franken Ende Oktober 2015 lediglich auf 5,8 Millionen Franken.

Effizientes Management und beschaffungsrechtlich konforme Verträge

Mit dem Audit wurden die Angemessenheit des gesetzlichen Regelwerks, die Einhaltung der vordefinierten Prozesse und die von PRS eingesetzten Führungsinstrumente überprüft. Die EFK ist der Auffassung, dass PRS wesentliche Elemente wie Risikoanalysen, Organigramme, Buchführung, Ausgabensteuerung und Controlling gut im Griff hat. Verbesserungsbedarf besteht für gewisse operative Details im Hinblick auf die geplante Teilnahme von PRS an den Olympischen Spielen von Rio de Janeiro 2016, an der Weltausstellung von Astana 2017 sowie an derjenigen von Dubai 2020.

Die Analyse der über 70 Verträge ergibt, dass die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen bei der Wahl der Auftragnehmer und übrigen Dienstleistungserbringer eingehalten wurden. Klärungsbedarf besteht dagegen bei der Kompetenzdelegation im Bereich der Baubeschaffungen.

Originaltext in Französisch

Partecipazione della Svizzera all'Esposizione universale 2015 di Milano

Verifica della vigilanza finanziaria presso Presenza Svizzera

L'essenziale in breve

Durante i sei mesi dell'Esposizione universale di Milano, 2,1 milioni di persone hanno visitato il Padiglione svizzero, ovvero una media di 11 400 persone al giorno. *Exhibitor*, il giornale degli espositori, e la stampa italiana hanno ritenuto che il Padiglione sia stato quello che ha meglio interpretato il tema della manifestazione («Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita»). Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto una verifica relativa a questa partecipazione svizzera, in particolare visitando il Padiglione alla fine di ottobre. Nell'insieme il CDF traccia un bilancio positivo di questa operazione condotta da Presenza Svizzera (PRS).

Difficile stima del costo reale del Padiglione svizzero all'Esposizione di Milano

Nel 2012 il Consiglio federale aveva preventivato 23,1 milioni di franchi di uscite per l'Esposizione universale 2015 di Milano. Nel frattempo questo ammontare è stato ridotto a 22,6 milioni di franchi. A metà luglio del 2015 le uscite effettive ammontavano a 19,8 milioni di franchi. Il CDF ritiene dunque che il budget previsto non verrà superato.

Sempre nel 2012, come contropartita per il suo concorso e senza precisarne la natura, il Consiglio federale si aspettava prestazioni di terzi pari a 8 milioni. Attualmente questi contributi, in denaro e in natura, ammontano a 9,5 milioni di franchi.

I controlli per campionatura effettuati sulle uscite dell'anno 2015 non hanno rilevato errori. Il costo reale di questa manifestazione è tuttavia difficile da stimare, in particolare per tre ragioni. In primo luogo una parte degli oneri del personale della direzione del PRS non è computata nelle uscite effettive. In secondo luogo le prestazioni in natura (oltre 3,2 mio. fr.) non figurano nella contabilità e in terzo luogo, a fine ottobre 2015, i proventi dallo sponsoring ammontavano a 5,8 milioni di franchi a fronte di un ammontare previsto di 6,3 milioni di franchi.

Gestione sotto controllo e i contratti conformi agli appalti pubblici

La verifica ha permesso di valutare la conformità al quadro legale, ai processi definiti e agli strumenti di gestione usati da PRS. Per il CDF, PRS gestisce bene gli elementi essenziali quali le analisi dei rischi, gli organigrammi, la contabilità, la gestione delle uscite e il controlling. Nell'ottica di future partecipazioni di PRS ai giochi olimpici di Rio de Janeiro nel 2016, all'Esposizione internazionale di Astana nel 2017 e a quella di Dubai nel 2020 possono essere migliorati dettagli di ordine operativo.

L'analisi di oltre 70 contratti mostra che la scelta dei mandatarî e di altri fornitori di servizi ha rispettato le disposizioni legali in materia di appalti pubblici. Occorre comunque chiarire la delega delle competenze a livello di acquisti in ambito di costruzioni.

Testo originale in francese



Switzerland's participation in Expo Milano 2015 Financial oversight audit on Presence Switzerland

Key points

2.1 million people visited the Swiss pavilion during the six months of the international exhibition in Milan, which corresponds to an average of 11 400 visitors per day. *Exhibitor*, the magazine for exhibitors, and the Italian press felt that this was the pavilion that had best interpreted the exhibition's theme ("Feeding the Planet, Energy for Life"). The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit on Switzerland's participation in the exhibition, primarily by visiting the Swiss pavilion at the end of October. Overall, it reported a positive result from this operation led by Presence Switzerland (PRS).

The real cost of the Swiss pavilion at Expo Milano 2015 is difficult to gauge

In 2012, the Federal Council had budgeted for expenditure of CHF 23.1 million for the 2015 international exhibition in Milan. This sum was reduced to CHF 22.6 million in the meantime. In mid-July 2015, actual expenditure came to CHF 19.8 million. The SFAO therefore believes that the draft budget will not be exceeded.

Also in 2012, the Federal Council anticipated third-party contributions of CHF 8 million in return for its own support. These contributions, which had not been specified, currently amount to some CHF 9.5 million, in cash and in kind.

Moreover, the expenditure spot checks in 2015 did not reveal any errors. Nevertheless, the actual cost of this event is difficult to gauge for three main reasons. Firstly, part of the PRS management personnel costs is not recorded in the actual expenditure. Secondly, contributions in kind of over CHF 3.2 million are not included in the accounts. Thirdly, the income generated by sponsorship came to CHF 5.8 million at the end of October 2015, but estimates were based on CHF 6.3 million.

Competent management and contracts compliant with public procurement law

The audit checked the appropriateness of the legal framework in place, adherence to the processes defined and the management tools used by PRS. The SFAO believes that PRS deals well with key elements such as risk analyses, organisational charts, accounting, expenditure management and controlling. Some operational details could be improved with a view to PRS's future participation in the 2016 Olympic Games in Rio de Janeiro, and the Expo Astana 2017 and Expo Dubai 2020 international exhibitions.

The analysis of more than 70 contracts shows that the selection of principals and other service providers complied with the legal provisions on public procurement. Nevertheless, the delegation of responsibilities with regard to procurement in the area of construction must be clarified.

Original text in French

Prise de position générale de Présence Suisse (PRS)

PRS bedankt sich für die äusserst angenehme Zusammenarbeit mit der EFK. PRS ist überzeugt, dass die Arbeiten in den komplexen Grossveranstaltungsprojekten laufend verbessert werden können und bedankt sich bei der EFK für die konstruktiven Inputs. Die drei aufgeführten Empfehlungen werden in Absprache mit dem Rechtsdienst EDA und dem KVB konsequent und unverzüglich umgesetzt. Für alle laufenden und zukünftigen Projekte bereits eingeführt ist das durch die EFK zu Verfügung gestellte Excel-Dokument für die Auflistung sämtlicher abgeschlossener Verträge. Dieses Dokument erleichtert die tägliche Arbeit und die anschliessende Revision durch die EFK.



Table des matières

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Mission et déroulement de l'audit | 9 |
| 1.1 | Contexte | 9 |
| 1.2 | Objectifs et questions d'audit | 9 |
| 1.3 | Etendue de l'audit et principes | 9 |
| 1.4 | Remerciements | 9 |
| 2 | Suivi des recommandations d'un audit précédent | 10 |
| 3 | Cadre légal et environnement de contrôle | 10 |
| 3.1 | Le Bureau International des Expositions désigne la ville hôte | 10 |
| 3.2 | Participation de la Suisse décidée le 12 mai 2010 | 10 |
| 3.3 | Un cadre légal clair | 10 |
| 3.4 | Un organigramme spécifique pour le Pavillon suisse de l'Expo Milan 2015 | 10 |
| 3.5 | Une analyse des risques adéquate | 11 |
| 3.6 | Les « risques-métier » et les processus sont décrits dans EDAscout | 12 |
| 3.7 | Les acquisitions de prestations sont formellement réglées | 13 |
| 4 | L'Exposition universelle de Milan | 13 |
| 4.1 | Le thème de l'Exposition universelle de Milan interprété par le Pavillon suisse | 13 |
| 4.2 | Le Pavillon suisse a rencontré un franc succès | 14 |
| 5 | Beschaffungen, Ausschreibungen, Verträge | 15 |
| 5.1 | Die Beschaffungen zeigen einem guten Stand an Qualität, Abwicklung und Ergebnis | 15 |
| 5.2 | Die geltenden Unterschriftenregelungen wurden eingehalten | 16 |
| 5.3 | PRS hat korrekte und schlüssige WTO-Verfahren zur Partnerwahl durchgeführt | 16 |
| 5.4 | Die Verfahren des öffentlichen Beschaffungsrechts sind, mit wenigen Ausnahmen, richtig angewendet worden | 18 |
| 6 | Domaine du personnel | 19 |
| 6.1 | Des cahiers des charges établis pour les différentes fonctions | 19 |
| 6.2 | Du personnel temporaire sous contrat suisse ou italien | 19 |
| 6.3 | La comptabilisation des salaires italiens de juillet 2015 est régulière | 20 |
| 6.4 | L'intégralité des charges de personnel n'est pas imputée sur le projet | 20 |
| 7 | Gestion comptable | 21 |
| 7.1 | Le système comptable VISION+ remplace définitivement FINEDA | 21 |
| 7.2 | Des instructions comptables exclusives à l'Exposition de Milan | 21 |
| 7.3 | Un seul crédit de charges pour les grandes manifestations | 21 |
| 7.4 | Les contributions de sponsoring sont en espèces ou en nature | 22 |
| 8 | Contrôle de gestion | 24 |
| 9 | Entretien final | 25 |
| | Annexe 1: Bases légales, priorité des recommandations du CDF | 26 |
| | Annexe 2: Abréviations | 27 |

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

Conformément aux articles 6 et 8 de la Loi sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué auprès de Présence Suisse (PRS), unité qui est rattachée au Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), un audit de surveillance financière du Pavillon suisse de l'Exposition universelle 2015 de Milan.

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'objectif principal de l'audit consistait à examiner les aspects de conformité liés à une manifestation de cette envergure. Il s'agissait de vérifier le respect de la loi sur les marchés publics concernant les acquisitions de prestations, l'approche de PRS concernant les risques politiques et financiers, ainsi que les aspects de conformité des dispositions applicables en matière de personnel et de gestion financière.

Le CDF s'est aussi intéressé aux travaux actuels de PRS concernant les Jeux olympiques (JO) de Rio de Janeiro (Brésil) en 2016, l'Exposition internationale d'Astana (Kazakhstan) en 2017, les JO de PyeongChang (Corée du Sud) en 2018 et l'Exposition universelle de Dubaï (Emirats arabes unis) en 2020.

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été exécuté par MM. Ariel Decrauzat (responsable d'audit) et Markus Wüst. Il a eu lieu durant la période du 5 au 30 octobre 2015. Les entretiens ainsi que les informations requises ont été fournies par les collaborateurs de PRS et par ceux de la Direction des ressources (DR) du DFAE.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen par sondages de dossiers et de transactions. La détermination des échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs.

1.4 Remerciements

Au cours des travaux d'audit, les auditeurs du CDF ont eu des contacts avec plusieurs collaborateurs de PRS et de la DR. Le CDF souligne la bonne collaboration et l'esprit d'ouverture de tous ses interlocuteurs. Il exprime également ses remerciements pour la diligence avec laquelle les renseignements et les documents lui ont été fournis.

Les deux auditeurs du CDF se sont rendus à l'Expo de Milan les 22 et 23 octobre 2015. Ils remercient l'équipe du Pavillon suisse pour l'accueil qu'ils ont reçu à cette occasion et pour avoir facilité la visite d'autres pavillons dans un but de comparaison.



2 Suivi des recommandations d'un audit précédent

Le CDF a effectué un suivi des recommandations faites suite à l'audit de gestion financière de la Maison suisse pour les JO de Londres de 2012¹. Il estime que les neuf recommandations émises ont été implémentées. Elles sont donc liquidées.

3 Cadre légal et environnement de contrôle

3.1 Le Bureau International des Expositions désigne la ville hôte

Le Bureau International des Expositions (BIE) est l'organisation intergouvernementale qui encadre et réglemente les Expositions universelles. Cet organe a attribué le 31 mars 2008 la tenue de l'Exposition universelle 2015 à la ville de Milan.

3.2 Participation de la Suisse décidée le 12 mai 2010

Le Conseil fédéral a décidé le 12 mai 2010 que la Suisse participera à l'Exposition universelle de Milan en 2015. Il a chargé le DFAE et son unité PRS de poursuivre ses travaux préparatoires concernant le Pavillon suisse. Il a aussi nommé un ambassadeur en qualité de Commissaire général pour la période couvrant les travaux préparatoires et le déroulement de l'exposition.

3.3 Un cadre légal clair

La Loi fédérale sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger règle clairement la présence officielle de la Suisse aux expositions universelles et aux JO. En 2015, PRS a géré et a été présente à l'Exposition universelle de Milan qui aura duré six mois. Elle prépare aussi les prochaines manifestations auxquelles la Suisse a décidé de marquer sa présence. Il s'agit des JO de Rio de Janeiro en 2016, de l'Exposition internationale de 2017 à Astana et de l'Exposition universelle de Dubaï en 2020.

Le financement de la participation de la Suisse à l'Exposition universelle de Milan a été formellement défini et validé par le Conseil fédéral dans sa décision du 16 mai 2012. Les dépenses maximales autorisées s'élevaient à 23,1 millions de francs. Ce financement prévoit également des contributions participatives substantielles de l'ordre de 8 millions de francs. Elles devraient émaner de Communes, de Cantons et de l'économie privée.

3.4 Un organigramme spécifique pour le Pavillon suisse de l'Expo Milan 2015

L'organigramme de PRS est accessible sur internet. Cet organigramme mentionne bien que la plupart des collaborateurs de la section « Grandes manifestations internationales » en charge de ce type de projet occupent des postes à durée indéterminée. Un organigramme spécifique à la gestion du Pavillon suisse de l'Expo Milan 2015 a été établi. Il montre les diverses activités fonctionnelles et structurelles de la manifestation.

¹ Rapport 12396 du 5 mars 2013

Les démarches concernant la recherche de fournisseurs et de clients se sont déroulées généralement avant la manifestation proprement dite. Elles ne figurent pas sur cet organigramme, à l'instar du travail de montage et de démontage du Pavillon.

3.5 Une analyse des risques adéquate

Les risques stratégiques du DFAE englobent les risques majeurs de PRS. Le CDF constate que ses principaux risques demeurent sensiblement identiques d'une année à l'autre. Ainsi pour ses projets à l'étranger, PRS les identifie comme suit :

| Genre de risque | Evaluation du risque |
|----------------------|----------------------|
| Impact financier | Important à élevé |
| Dommages corporels | Faible |
| Réputation | Elevé à très élevé |
| Gestion des affaires | Important |
| Environnement | Faible |

Figure 1 : Risques majeurs de PRS pour ses projets à l'étranger (Source : PRS)

En outre, le CDF a pris connaissance que l'évaluation de la probabilité de survenance d'un risque pour un projet exécuté à l'étranger dépend fortement du pays dans lequel le projet est réalisé.

En plus des risques stratégiques susmentionnés, PRS a établi le document « Strategia e concetto di comunicazione e marketing Expo Milano 2015 ». Il a été réactualisé en août 2014. Ce document contient une analyse MOFF ("Swot-Analyse", voir figure 2).

Le CDF a constaté que les menaces, les opportunités, les forces et les faiblesses susmentionnées ont permis à PRS d'apprécier le contexte de manière opportune.

Il relève également que cinq pays, dont la Suisse, ont signé un accord anti-corruption avec l'Expo. Les membres des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DelFin) ont été informés sur l'état du projet (aspects temporel et financier) ainsi que sur les mesures anti-corruption prises par PRS.

| Menaces | Opportunités |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Situation économique difficile en Italie | Forte dimension politique, expo au milieu des relations bilatérales |
| Relations bilatérales, dossier sensible en matière de finance, frontaliers | Fort focus sur le thème de l'alimentation |
| Retards dans la construction | Position centrale de Milan |
| Infiltrations criminelles et mafieuses | Proximité de la Suisse |
| Nestlé et l'eau | Haut degré de connaissance du pavillon suisse |
| Hautes exigences du public suisse | Grand intérêt de la part des médias, des autorités politiques et du tourisme |
| Oppositions du Tessin | Attente de 20 millions de visiteurs, dont 2 millions de la Suisse |
| | Des sociétés suisses peuvent se présenter au public italien et suisse |
| | Collaboration optimale avec la société de l'Expo |
| Forces | Faiblesses |
| Pavillon original, attractif | Sélection des produits alimentaires |
| Plateforme ouverte | Gestion des tours et des produits |
| Les quatre tours du manger | Collaboration avec les nombreux partenaires |
| La Suisse étonne et fait réfléchir sur le thème de l'alimentation | Logistique |
| Programmes d'événements et programmes culturels attractifs | |
| Le pavillon suisse met à profit son expérience du "Giro del gusto 2014" | |
| Position stratégique à proximité du pavillon italien | |
| Durabilité | |

Figure 2 : Analyse MOFF de PRS pour l'Expo Milan 2015
(Source : PRS, traduit de l'italien par le CDF)

3.6 Les « risques-métier » et les processus sont décrits dans EDAscout

Conformément à la « Directive sur la mise en œuvre de l'orientation processus au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)² », la gestion des processus est axée sur les points suivants:

- Définition des processus en fonction des stratégies fixées et des clients visés;
- Intégration de la direction, de l'organisation et du contrôle des processus;
- Pilotage des processus en fonction des critères d'efficacité et d'efficience;
- Optimisation des processus.

Afin de respecter cette directive, PRS a décrit ses processus avec le soutien de l'unité « Gestion des processus DFAE » de la DR. Les « processus-métier » sont ainsi modélisés dans l'outil EDAscout. Ils portent notamment sur l'organisation de grandes manifestations, l'engagement de collaborateurs pour celles-ci, l'acquisition de sponsors et la gestion comptable.

² Directive No 120-0-F valable dès le 1er janvier 2010

En complément à ces processus, PRS se fonde sur les processus applicables aux contrats et aux acquisitions établis par le Centre de compétence en contrats et marchés publics (CCMP). La structure de ces derniers se répartit en trois groupes : „Beschaffungen bewirtschaften“, „Verträge bewirtschaften“ et „Abteilungsinternes Vertrags- und Beschaffungswesen bewirtschaften“. Le CDF constate que les processus du CCMP ont permis à PRS d'avoir les soutiens nécessaires dans ses relations de travail avec ses partenaires.

3.7 Les acquisitions de prestations sont formellement réglées

La « Directive du DFAE sur les marchés publics de services, de biens et de constructions » date du 1er septembre 2013 ; deux annexes la complètent. L'objet de cette directive est de garantir l'application régulière de la Loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et de son Ordonnance (OMP). Ladite directive vise notamment à régler les procédures internes en matière de marchés publics, afin de s'assurer de l'efficacité économique, de la légalité et de la durabilité des achats du Département. PRS a travaillé avec le CCMP lors des appels d'offres publiés sur le site.

4 L'Exposition universelle de Milan

4.1 Le thème de l'Exposition universelle de Milan interprété par le Pavillon suisse

« Nourrir la Planète, Energie pour la Vie³ » était le thème de l'Exposition universelle. Il était le fil conducteur des événements qui ont été organisés à l'intérieur et à l'extérieur du site. Expo Milano 2015 aura été une occasion pour réfléchir et chercher des solutions aux contradictions de notre monde : si une partie de la population mondiale souffre de la faim (environ 870 millions de personnes sous-alimentées dans la période 2010–2012), d'autres personnes meurent à cause d'une alimentation incorrecte ou d'une consommation excessive de nourriture (environ 2,8 millions de décès liés à l'obésité ou à une surcharge pondérale). De plus, chaque année, environ 1,3 milliard de tonnes d'aliments sont gaspillés. Il faut donc mettre en œuvre des politiques avisées, développer des styles de vie durables et même avoir recours à des technologies de pointe pour trouver un équilibre entre la disponibilité et la consommation des ressources.

Les tours sont le cœur du Pavillon suisse⁴. Au fil du voyage ludique à travers les tours, les visiteurs ont pu découvrir la Suisse, la diversité de ses produits ainsi que les valeurs sur lesquelles repose le succès du modèle suisse. A l'Expo Milano 2015, la Suisse voulait se présenter comme un acteur actif, responsable et solidaire dans le domaine de l'alimentation et du développement durable.

³ Source : www.expo2015.org

⁴ Source : www.padiglionesvizzero.ch



Figure 3 : Le Pavillon suisse avec ses tours et l'une de ses mascottes (Source : CDF)

Le voyage dans les tours suit le fil de l'expérience personnelle, incitant ainsi à la réflexion sur la disponibilité des denrées alimentaires dans le monde et sur le développement durable, tout au long de la filière alimentaire. Les visiteurs pouvaient emporter ou consommer sur place autant de produits qu'ils le souhaitaient. Le comportement de consommation et la responsabilité personnelle de chacun étaient ainsi sollicités.

Le CDF a pris connaissance que les tours devraient connaître une deuxième vie en tant que serres urbaines dans des villes suisses à la fin de l'Exposition universelle. A la fin du mois d'octobre 2015, aucun repreneur potentiel n'était annoncé. D'autre part, il faut noter que 75 % des matériaux utilisés dans le Pavillon suisse et les infrastructures pourront être récupérés à l'issue de l'événement.

4.2 Le Pavillon suisse a rencontré un franc succès

Le magazine des exposants (*EXHIBITOR magazine*) honore les participants aux expositions dans onze catégories. A Milan, le Pavillon suisse a reçu deux distinctions. Il a été désigné comme le vainqueur de la catégorie « meilleure interprétation du thème de l'exposition ». Il a aussi été honoré pour le thème « San Gottardo – Acqua per l'Europa ». Par ailleurs, dans son édition du 26 octobre 2015, le journal *Corriere della sera* mentionne que ses lecteurs ont également estimé que le Pavillon suisse était celui ayant le mieux interprété le thème de l'expo. Dans un sondage, 98 % des visiteurs interrogés ont recommandé la visite du Pavillon. Le message fort délivré par le Pavillon ainsi que les tours et l'amabilité du personnel leur ont particulièrement plu. Les personnes qui ont visité le Pavillon ont statistiquement un jugement plus favorable sur la Suisse dans les domaines de la solidarité internationale et de la conscience de sa responsabilité que ceux qui ne l'ont pas vu.

Les visiteurs du Pavillon suisse ont été dénombrés à plus de 2 millions. Cela représente une moyenne journalière de 11 000 personnes sur le site. Le 70 % des visiteurs proviennent d'Italie, 20 % de la Suisse et 10 % d'autres pays.

5 Beschaffungen, Ausschreibungen, Verträge

5.1 Die Beschaffungen zeigen einem guten Stand an Qualität, Abwicklung und Ergebnis

PRS ist nicht als zentrale Beschaffungsstelle des Bundes verzeichnet und untersteht als Auftraggeberin und bezüglich der für sie zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen dem Beschaffungsrecht des Bundes.

Die BBL-Delegation an PRS für Beschaffungen gilt für Leistungen und Lieferungen unter dem WTO-Schwellenwert für ‚Diverse Dienstleistungen‘, insbesondere für Give-Aways, Printprodukte und Gestaltungen von Webseiten. Das delegierte Beschaffungsvolumen ist auf ca. 1,9 Millionen Franken pro Jahr begrenzt. Wie schon erwähnt, verfügt das Generalsekretariat des EDA (GS-EDA) über ein eigenes Kompetenzzentrum für Verträge und Beschaffungen (KVB). PRS nimmt in Beschaffungsfragen die Beratung und Leistungen dieser EDA-internen Stelle in Anspruch.

PRS hat für den Schweizer Pavillon rund 70 Verträge abgeschlossen. Die Kosten per Ende September 2015 werden mit knapp 19,8 Millionen Franken exkl. MWST beziffert. Das bewilligte Budget für die Expo 2015 in Mailand beträgt rund 23 Millionen Franken exkl. MWST.

Beurteilung

PRS gilt grundsätzlich als Bedarfsstelle und muss für alle Beschaffungen gemäss Anhang des Org-VöB (Art. 9) die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes beauftragen. Andernfalls benötigt sie eine befristete oder dauernde Delegation. Der für PRS geltende Delegations- und Beschaffungsrahmen wurde nur bedingt eingehalten. Das WTO-Verfahren des Projekts (ID 98763) führte PRS mit Unterstützung des KVB selbständig durch. Die Abwicklung hätte gemäss Org-VöB über eine zentrale Beschaffungsstelle des Bundes erfolgen müssen. Ebenfalls wurden einige Beschaffungen im unter-schweligen Bereich ausserhalb der geltenden Delegation durchgeführt.

Die Zusammenarbeit mit dem KVB wird positiv beurteilt. Damit wird die beschaffungskompetente Geschäftsbegleitung sichergestellt und die rechtliche Belastbarkeit der Beschaffungsgeschäfte erhöht sich. Eine selbständige Führung der Beschaffungsgeschäfte im Zusammenhang mit den temporären Standortbauten und einem allfälligen Betrieb am Präsenzstandort durch PRS mit Unterstützung des KVB, beurteilt die EFK als zweckmässig. Die dafür notwendigen Beschaffungsdelegationen müssen unbedingt eingeholt werden oder vorhanden sein.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt PRS, nach Bekanntgabe eines ausländischen Präsenzstandorts alle notwendigen Delegationen (Kompetenzen, Beschaffungen und Unterschriftenregelungen) frühzeitig mit den zentralen Beschaffungsstellen zu vereinbaren.



Prise de position de PRS :

PRS wird sich unverzüglich mit dem Rechtsdienst und dem KVB zusammensetzen, um die notwendigen Delegationen mit dem BBL zu vereinbaren. Das BBL hat sich in der Vergangenheit mündlich dahingehend geäußert, dass die Beschaffungen im Zusammenhang mit der Planung und dem Bau eines Pavillons durch das EDA selbständig durchgeführt werden können. Diese Aussage soll nun für zukünftige Projekte auch noch schriftlich bestätigt werden.

5.2 Die geltenden Unterschriftenregelungen wurden eingehalten

Das EDA bzw. PRS ist für alle Verträge die vertragsschliessende Stelle mit Adresse in der Schweiz. Als Ausnahme wurden die Verträge mit italienischen Vertrags- oder offiziellen Expo 2015-Partnern mit direktem Bezug zum Schweizer Pavillon Expo 2015 oder dem Projekt ‚Giro del Gusto‘ durch den Generalkonsul in Mailand unterzeichnet. Das Prinzip der Doppelunterschrift wurde bis auf eine Ausnahme respektiert. Die Zuständigkeit zwischen PRS und den konsularischen Vertretern vor Ort war nicht immer klar.

Beurteilung

Die geleisteten Vertragsunterschriften durch den Generalkonsul in Mailand als offizieller unterschreibsberechtigter Vertreter der Eidgenossenschaft in Italien haben personalrechtliche Hintergründe. Der Generalkonsul ist von Amtes wegen mit sämtlichen Kompetenzen ausgestattet und handelt im Namen des Bundesrates. Damit sind alle Voraussetzungen für die rechtskonforme und kompetenzgerechte Unterzeichnung gegeben. Mit einer präsenzstandortbezogenen Unterschriftenregelung zwischen den Linienvertretern des EDA, insbesondere von PRS, und den konsularischen Vertretern vor Ort könnten Abgrenzungsprobleme zukünftig vermieden werden.

5.3 PRS hat korrekte und schlüssige WTO-Verfahren zur Partnerwahl durchgeführt

Der EFK liegen zwei Berichte zum selektiven Ausschreibungsverfahren im Rahmen des simap.ch-Projekts Nr. 98763 vor. Einerseits ist das der Bericht des Preisgerichts zum Ideenwettbewerb mit Wahl des Generalplaners (Februar 2012). Andererseits ist es der Evaluationsbericht zur Wahl des Generalunternehmers (Februar 2014) für den Auf- und Rückbau des Schweizer Pavillons an der Expo 2015 in Milano Rho Fiera. Die Abklärung der Befangenheit der Jurymitglieder wird in der ersten Tagung des Preisgerichts am 17. Oktober 2011 ohne Rückschlussmöglichkeit auf die Verfasser der Projektideen durchgeführt. Es wurden keine Befangenheiten festgestellt. Die Mitglieder des Preisgerichts wurden mit der Wettbewerbsvergabe publiziert.

Der Projektwettbewerb wurde im selektiven Verfahren unter der Güterkategorie „Diverse Dienstleistungen“ publiziert. Die Zuschlagspublikation für die Generalplanung erfolgte am 25. Januar 2012 zu Gunsten der Projektidee Nr. 16 „Confooderatio Helvetica“. Im Anschluss an die Rangierung wurde die Anonymität der Verfasserin aufgehoben. Die Schweizer Wettbewerbsgewinnerin wird mit der Weiterbearbeitung beauftragt. Den acht unterlegenen Teams werden abgestufte Preisgelder nach Rängen ausbezahlt. Das Gewinnerprojekt wurde im Herbst 2012 während der Session der eidgenössischen Räte im Bundeshaus in Bern der Öffentlichkeit präsentiert. Der Bau von zwei Modellen für diese Ausstellung durch die Wettbewerbsgewinnerin wurde am 29. März 2012 als freihändiger

Zusatzauftrag mit einem Vertragswert von deutlich unter 50 000 Franken vergeben. Die freihändige Vergabe zur Erstellung der Generalunternehmer-Ausschreibungsunterlagen auf Basis des Siegerprojekts für etwas weniger als 120 000 Franken erfolgte am gleichen Tag. Die Weiterbearbeitung der Projektidee zur Ausarbeitung des Ausführungsprojekts über 1,8 Millionen Franken wurde am 21. März 2013 mit einem Generalplanervertrag sichergestellt.

Der Bauauftrag für Aufbau, Betrieb und Rückbau wurde im selektiven Verfahren als „Ingenieur- und Hochbauarbeiten“ publiziert. Die ursprüngliche Publikation wurde am 15. Juni 2013 öffentlich berichtigt. Die Eingabesprachen wurden erweitert und Termine um zehn Tage verlängert. Die zugelassenen Teilnehmer für den Generalunternehmerauftrag wurden am 22. August 2013 auf simap.ch bekanntgegeben. Zwei italienische und zwei schweizerische Unternehmen erfüllten die Eignungskriterien und wurden zur Abgabe eines Angebotes zugelassen.

Am 4. März 2014 geht der Zuschlag mittels Publikation an einen schweizerischen Generalunternehmer. Am 14. Juli 2014 wird der KBOB-Generalunternehmervertrag über 10,6 Millionen Franken gegenseitig unterzeichnet. Auf keine der Publikationen bzw. bezüglich der publizierten Entscheide des Projekts 98763 ging eine Beschwerde oder ein Rekurs ein.

Beurteilung

Die Publikationen (Ausschreibung und Zuschlag) für die beiden selektiven Verfahren sind durch das KVB korrekt und schlüssig durchgeführt worden. Die Ausschreibung des Architekturwettbewerbs im selektiven Verfahren für den Generalplaner unter der Güterkategorie „Diverse Dienstleistungen“ ist nicht korrekt deklariert und hätte durch das BBL erfolgen müssen. Ebenso die Ausschreibung für den Generalunternehmer der Realisierung unter der Güterkategorie „Ingenieur- und Hochbauarbeiten“.

Das Vorgehen des Preisgerichts sowie die dokumentierten Auswahlsschritte und Ausscheidungsverfahren sind nachvollziehbar und ausreichend begründet. Die zwingende Anonymität von Projektideen und Verfasser bei der Befangenheitsabklärung der Jurymitglieder ist gewährleistet gewesen.

Die Berichtigungen der Ausschreibung sind klar, korrekt, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei publiziert. Die freihändig vergebenen Aufträge zur Überarbeitung der Projektidee und Erstellung der Modelle sind nach Beurteilung der EFK korrekt erfolgt. Die mögliche freihändige Vergabe des Folgeauftrags für die Leistungen der Generalplanung wurde in der Publikation korrekt angekündigt.

Ausschluss und Wahl der definitiven Leistungserbringer sind korrekt abgelaufen und entsprechen den Bedingungen des Pflichtenhefts und des selektiven Verfahrens. Die Anbieter haben offeriert, was ausgeschrieben wurde. Der Evaluationsbericht und der Bericht des Preisgerichts sind schlüssig und nachvollziehbar. Die zugeschlagenen Vertragssummen und die ausgeschrieben Vertragsgegenstände sind als ein Gesamtvertragswerk für Planung, Bau und Betrieb abgefasst. Die Leistungen sind mit KBOB-Werkverträgen vereinbart worden. Die gewählte Verhandlungsstrategie und das Zulassen von Unternehmervarianten haben schlussendlich zu den Leistungen mit der Vertragssumme über 10,6 Millionen Franken geführt. Die Auftragnehmer haben bisher den mit Werkvertrag geschuldeten Erfolg für den entscheidenden und reputativen Aufbau mit dem ermöglichten Pavillonbetrieb erbracht.



5.4 Die Verfahren des öffentlichen Beschaffungsrechts sind, mit wenigen Ausnahmen, richtig angewendet worden

Knapp 65 % der Beschaffungen erfolgten im freihändigen Verfahren. Die Einmaligkeit und summenmässigen Bedingungen werden mit wenigen Ausnahmen erfüllt. Das heisst, weniger als 10 % der freihändigen Beschaffungen überschreiten den Schwellenwert für freihändige Verfahren. Der EFK liegen keine Begründungen nach VöB für freihändige Vergaben vor.

Beinahe 40 % der durch PRS deklarierten Verträge waren erst nach Beginn der Vertragslaufzeit unterzeichnet worden. Teilweise handelte es sich bei Verspätungen bis zu den rechtsgültigen Unterschriften nur um wenige Tage, in einzelnen Fällen jedoch um Wochen und in einem Fall fast um ein Jahr.

Der Vertrag mit dem Uniformausrüster wird von PRS als Dienstleistungsvertrag beurteilt. Rund 85 % der vereinbarten Vertragssumme betreffen jedoch die Lieferung von Uniformbekleidungsteilen. Zudem wird das Kostendach dieses Vertrags, verursacht durch Nachbestellungen, um rund 20 % überschritten und liegt damit über dem Schwellenwert für freihändige Vergaben. Dies wurde von PRS schriftlich begründet. Diese Überschreitung gilt auch für Leistungen und Warenlieferungen mit dem VIP-Lounge-Möbelausstatter. Die Vereinbarung wurde ohne Vertrag bzw. nur durch Mailbestätigung des Angebots durch einen Auftragnehmer des Bundes geschlossen.

Die EFK konnte keine Stückelungen zur Umgehung von Einladungsverfahren oder Ausschreibungen feststellen.

Beurteilung

Nach Beurteilung durch die EFK verletzen zwei Geschäfte mit freihändiger Vergabe die geltenden Vorschriften nach BöB/VöB, nur für eines davon liegt eine schriftliche Begründung vor. Die übrigen freihändigen Vergaben sind entweder an Produkte (Marken) oder Personen gebunden oder durch die Sponsorsuche, -anfragen bzw. -zusagen durch die betreffenden Unternehmen entstanden und damit begründbar. Die fehlenden Ausnahmebegründungen nach VöB müssen bei den Geschäftsakten abgelegt werden. Verspätete Vertragsunterschriften bzw. Vertragsschluss aufgrund der Offerte/Auftragsbestätigung des Lieferanten sind mit höheren Risiken und Nachteilen für den Bund verbunden. Die AGB und die zwingenden Vertragsbedingungen des Bundes sind nicht wirksam.

PRs muss zukünftig sicherstellen, dass die vom Bund erstellten Verträge – ausser in begründeten Ausnahmen – immer unterzeichnet werden. Die Verwendung der gültigen Vertragsvorlagen des Bundes wird vorausgesetzt, da diese die korrekte Anwendung der AGB des Bundes sicherstellen und AGB des Vertragsnehmers wegbedingen. Vertragsschlüsse durch Offertebestätigungen und stillschweigende Annahmen von Auftragsbestätigungen des Lieferanten sind zu unterlassen.

Für die Verträge mit dem Uniformausrüster, wie auch dem Möbelausrüster, gelten 50 000 Franken als Schwellenwert, weil es sich um eine Warenlieferung handelt. Die Interessenabklärung durch Anfragen bei möglichen Lieferanten bezüglich Produkteplatzierungen im Swiss Pavillon erfüllt die Anforderungen an den Preiswettbewerb im Sinne des Beschaffungsgesetzes nicht. Beide Verträge hätten mindestens im Einladungsverfahren vergeben werden müssen – für den Vertrag mit dem Uniformhersteller liegt eine Begründung der freihändigen Vergabe vor – oder die freihändige Vergabe ist mit einer Ausnahmebegründung nachvollziehbar erklärt. Dem Bund sind durch die falsch

angewendeten, freihändigen Vergabeverfahren keine wesentlichen Nachteile oder Schäden entstanden. Die fehlende Abgrenzung bezüglich der Beschaffungsaktivitäten von PRS für die einzelnen Gross- oder Subveranstaltungen erschweren die kreditbezogene Obligoverwaltung (z. B. Vertragsmanagement Bund). Es bedeutet, dass durch die Verantwortlichen eine Schattenkontrolle pro Gross- oder Subanlass geführt werden muss. Die EFK beurteilt diese Variante als suboptimal und fehleranfällig. Insbesondere in Vorphasen für anstehende Standortauswahlen, Jahre vor dem effektiven Anlass, können somit keine Kostenabgrenzungen nach Anfall pro Standortpräsenz gewährleistet werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt PRS, konsequent die Vertragsvorlagen des Bundes anzuwenden. PRS muss sicherstellen, dass Unternehmen, die im Auftrag des Bundes handeln, die geltenden Bestimmungen des Beschaffungsrechts einhalten.

Prise de position de PRS :

Was PRS in Zusammenarbeit mit dem KVB für die direkt durch das EDA abgeschlossenen Verträge bereits sicherstellt, soll nun konsequent auch für durch Lieferanten abgeschlossene Verträge sicher gestellt werden. PRS wird diese Auflage für Lieferanten in den Prozess "Grossveranstaltungen durchführen" integrieren.

6 Domaine du personnel

6.1 Des cahiers des charges établis pour les différentes fonctions

Le CDF a constaté que des descriptifs de poste ont été établis par PRS pour chaque collaborateur engagé à l'Exposition universelle de Milan selon la fonction de son engagement. Les contrats concernent essentiellement du personnel temporaire. Ils portent en règle générale sur la durée de la manifestation, soit environ six mois. Le CDF relève avec satisfaction l'existence de tels documents qui délimitent les tâches et les compétences des collaborateurs engagés.

6.2 Du personnel temporaire sous contrat suisse ou italien

Le CDF a relevé que les contrats de travail du personnel temporaire ont été établis soit par la DR du DFAE, soit par une société italienne mandatée par le Consulat suisse de Milan. Globalement les charges du personnel temporaire affecté au Pavillon suisse se sont élevées à quelque 1,633 millions de francs.

6.2.1 Contrats de travail suisses

Le droit des obligations suisses régit les contrats pour les collaborateurs suisses. Les indemnités journalières pour la subsistance sont fixées contractuellement en francs suisses. Leur paiement est opéré par le biais du salaire. Il est calculé sur une base fixe des jours ouvrables d'un mois civil. Ainsi l'indemnité versée à chaque collaborateur pour un mois déterminé ne tient pas compte du nombre de jours de travail effectif. Sachant que tous les jours d'un mois sont considérés comme des jours ouvrables, le calcul forfaitaire peut léser pécuniairement l'un ou l'autre des collaborateurs un mois et l'avantager un autre mois. Globalement, il peut y avoir compensation sur la durée. Le principe

appliqué pour le personnel avec un contrat suisse a été choisi par la simplification qu'il représentait pour la DR. A l'appui de cette information, le nombre de jours déterminant l'indemnité pour le mois de juillet a été de 23. Dans quelques cas, les indemnités ont porté sur 6 ou 7 jours, ceci en fonction du jour d'entrée en fonction. Bien que le calcul ne soit pas forcément exact, le CDF renonce à formuler une recommandation visant à calculer les jours de travail effectifs et non les jours du lundi au vendredi. Les salaires sont comptabilisés dans une classe de comptes 3000 (frais de personnel) et les indemnités sont enregistrées dans la classe de comptes 3119 (autres charges).

La mise à disposition d'un logement est mentionnée dans le contrat. Néanmoins, quatre collaborateurs sous contrat suisse ont renoncé à la possibilité de loger au site « Expo village ». Comme le prévoit le manuel du personnel⁵ spécialement établi pour la manifestation, une indemnité forfaitaire de 500 euros par mois leur a été allouée. Cette indemnité a été bonifiée aux collaborateurs par un versement mensuel en espèces sur un compte bancaire. Ainsi, la somme y relative n'a pas été comptabilisée par le biais du système salarial. La vérification des allocations de logement aux quatre collaborateurs concernés pour les mois de juillet et août a permis de constater que celles-ci étaient mises en compte dans le système comptable FINEDA.

6.2.2 Contrats de travail italiens

Pour le personnel temporaire italien, les contrats ont été établis par le biais du Commissaire suisse auprès de l'Expo et une société italienne spécialisée dans le domaine du personnel. Les conditions salariales du personnel temporaire italien s'appuyaient sur les mêmes bases que pour les collaborateurs suisses. Des conditions spéciales inhérentes au droit italien régissent les calculs des indemnités de logement et de subsistance. Les décomptes salariaux étaient établis par la société externe sur la base du nombre de jours de travail effectif des collaborateurs. Il y a lieu de noter que dans ce genre de manifestations, il n'existe aucune distinction entre un jour de semaine et un dimanche, respectivement entre des heures de travail exécutées le jour ou la nuit. Les potentielles heures supplémentaires auront été prises en jours de congé au plus tard à la fin de la manifestation.

6.3 La comptabilisation des salaires italiens de juillet 2015 est régulière

Les contrôles par sondages dans les salaires du personnel temporaire italien a permis de constater que les montants nets des salaires figuraient correctement dans le système comptable FINEDA. Le nombre de jours de travail et le nombre d'indemnités de subsistance calculés sur les décomptes de salaires du mois de juillet 2015 correspondaient au plan de travail des collaborateurs. Les dépenses salariales, indemnités incluses, liées aux collaborateurs avec un contrat italien figurent dans le système SAP dans une nature comptable de la classe 3119 (autres charges).

6.4 L'intégralité des charges de personnel n'est pas imputée sur le projet

Le CDF constate qu'une part des charges salariales des dirigeants de PRS, celle des collaborateurs du Consulat de Milan, ainsi que celle du personnel de la DR (domaines du personnel et des finances) du DFAE, ne sont pas imputées sur le centre de coût de la manifestation. Le décompte des dépenses d'un tel projet ne présente donc pas une situation en coûts complets. En revanche, le CDF précise que le budget des dépenses allouées à la manifestation ne demande pas un tel genre de calcul.

⁵ Staff Manuel Padiglione svizzero Expo Milano 2015

7 Gestion comptable

7.1 Le système comptable VISION+ remplace définitivement FINEDA

Les représentations suisses à l'étranger travaillaient précédemment avec le système comptable FINEDA. Chaque mois, les données de cet outil étaient transférées par le „Rechnungswesen Ausland (RW A)“, unité de la DR, dans le système comptable SAP. La comptabilité du Pavillon suisse de l'Exposition de Milan 2015 était tenue sur FINEDA jusqu'à la fin du mois de septembre 2015. Depuis le mois d'octobre 2015, les écritures ont été saisies parallèlement sur les outils FINEDA et sur le nouveau module comptable VISION+ jusqu'à ce que FINEDA soit définitivement inactivé. L'avantage du système VISION+ réside dans le fait que les données comptables sont saisies de manière « online », ce qui n'était pas le cas précédemment.

Pour l'utilisation de FINEDA, le document „Abrechnungsdaten FINEDA buchen und abstimmen (FINEDA-Überführung)“ était utilisé. Il décrit les étapes qu'il fallait respecter pour l'établissement des balances avec les représentations à l'étranger. Le processus de bouclage avec FINEDA a été vérifié en 2014 lors d'un audit précédent du CDF. Ce processus fonctionnait bien. Avec son remplacement, le défaut du décalage temporel qui existait dans l'information comptable a été éliminé. Puisque ce nouveau système n'a été utilisé en parallèle avec FINEDA qu'à partir du mois d'octobre 2015, le CDF ne donne pas d'appréciation sur la nouvelle application.

7.2 Des instructions comptables exclusives à l'Exposition de Milan

Des instructions comptables spécifiques à l'Expo Milan 2015 ont été rédigées par „RW A“. Deux autres documents concernant la gestion de caisse de PRS et les paiements bancaires les complètent. Leurs informations représentent un bon soutien à l'exécution du travail quotidien ou hebdomadaire. Cependant, le CDF constate que ces documents ne sont pas datés, ni signés.

Par ailleurs, une information spéciale a été faite auprès des fournisseurs de prestations. Elle concerne la TVA qui est exclue du champ de l'impôt pour les montants de 300 euros et plus. Les factures doivent être libellées selon un modèle préétabli. Elles doivent aussi être adressées au « Commissario generale di Svizzera per EXPO » par le biais du « Consolato Generale di Svizzera, Milano ».

7.3 Un seul crédit de charges pour les grandes manifestations

PRS dispose d'un crédit pour les grandes manifestations. Toutes les dépenses y relatives sont comptabilisées dans le crédit de charges A2111.0285. La disposition d'un seul crédit pour ce genre d'événements ne pose pas trop de problème en 2015. En effet, seules quelques comptabilisations ne concernent pas l'Expo de Milan. Par contre, pour l'an prochain, PRS devrait envisager d'ouvrir un ou deux autres crédits de charges pour gérer les manifestations de 2016, 2017, voire 2020, par exemple. Cela facilitera le travail opérationnel tout en différenciant les dépenses par manifestation, ce qui en améliorera la transparence.

Recommandation 3 (priorité 2):

Le CDF recommande à PRS de prendre contact avec la DR pour améliorer la transparence des informations comptables relatives aux rubriques de charges.

Prise de position de PRS :

PRS dispose de deux crédits budgétaires. Le crédit A2111.0285 Expositions universelles et internationales, lequel est utilisé pour les expositions de type A (Milan 2015) et B (Astana 2017) et le crédit A2111.0286 Présence à de grandes manifestations sportives, lequel financera la présence de la Suisse aux jeux Olympiques en 2016 (Rio) et en 2018 (P'yöngch'ang). La Direction des Ressources et PRS vont enrichir la structure de comptabilité analytique existante liée à ces deux crédits afin d'améliorer la transparence dans l'affectation des fonds entre les différents évènements et tâches.

7.4 Les contributions de sponsoring sont en espèces ou en nature

Les contributions de sponsoring existent sous forme de versements en espèces et de prestations en nature. Les prestations en espèces sont comptabilisées dans le poste de revenus E1300.0010 du compte d'Etat. Les prestations en nature ne sont pas saisies en comptabilité.

7.4.1 Les contributions en espèces figurent dans le poste de revenus « Expo Milano 2015 Sponsoring »

L'extrait comptable du système SAP du 28 octobre 2015 affiche des recettes en espèces de presque 5,8 millions de francs dans le poste de revenus « E1300.0010 Expo Milan 2015 Sponsoring ». Le budget initial mentionne une somme de 7,2 millions. Les prévisions réactualisées indiquent le montant de 6 325 000 francs. Puisque la manifestation n'est pas encore terminée au moment de l'audit, certaines recettes ne sont pas encore comptabilisées.

Dans le cadre des JO de Londres en 2012, [REDACTED]

[REDACTED]. Le montant y relatif sera comptabilisé comme des recettes après l'échéance de la manifestation.

Par contre, PRS n'a demandé aucune contribution au restaurateur. En effet, pour la première fois dans une telle manifestation, le partenaire gastronomique a dû payer lui-même la cuisine. De plus, il a dû appliquer des prix européens pour des produits suisses. Dans les expositions précédentes, PRS était chargé d'acheter l'équipement de la cuisine.

7.4.2 Des prestations en nature de la part de sponsors

Des prestations en nature ont aussi été fournies par des partenaires. Celles-ci ne figurent pas dans la comptabilité. Elles représentent une somme supérieure à 2,8 millions de francs. Dans son message de mai 2012, le Conseil fédéral attendait, en contrepartie des investissements consentis, des contributions participatives substantielles de l'ordre de 8 millions de francs. La nature de celles-ci n'était par contre pas précisée. Ainsi, PRS peut considérer avoir joué son rôle en atteignant un cumul des contributions en espèces et des prestations en nature de 9,5 millions de francs.

7.4.3 Gestion des dépenses

Les charges du Pavillon de l'Expo comptabilisées depuis 2011 à mi-juillet 2015 représentaient quelque 19,82 millions de francs. Elles se situaient dans le cadre budgétaire de 22,65 millions de francs, compte tenu d'une réduction de 500 000 francs environ par rapport au crédit global alloué initialement de 23,1 millions de francs.

Le CDF a procédé à des contrôles par sondages d'écritures comptabilisées en 2015 par PRS dans les comptes de charges. Cette vérification a permis de constater que celles-ci figurent essentiellement dans des classes de comptes 3000 (charges salariales), 3050 (charges sociales) et 3119 (prestations externes). Globalement, quelque 10,85 millions de francs ont été comptabilisés dans ces comptes en 2015 jusqu'à mi-juillet. Les contrôles par sondages permettent de valider les écritures. Le montant de la facture la plus élevée concernait l'entrepreneur général Nüssli AG⁶. Comme mentionné plus haut, ce genre de charges figurent dans le crédit de charges 2111.0285.

L'extrait de postes ouverts débiteurs a permis de constater que le Canton du Tessin était redevable d'une somme de 168 750 francs à fin septembre 2015. Selon les explications reçues de la part du Directeur du Pavillon, le Tessin s'était engagé à verser son dû à la fin du mois d'octobre 2015. Les autres postes ouverts débiteurs n'appellent pas de commentaire particulier. La gestion proprement dite des débiteurs est faite par le service „Rechnungswesen Zentrale (RW Z)“ de la DR.

7.4.4 Un contrat de location pour « Expo Village »

La société Expo 2015 S.p.A. a mis à disposition du personnel de l'Exposition universelle des logements d'habitation. Pour le Gouvernement suisse, le Vice Commissaire général de la Suisse à l'Expo et Consul général de Suisse à Milan a signé un contrat pour la mise à disposition des habitats destiné au personnel du Pavillon suisse. Le montant du contrat s'élevait à 1,703 million d'euros. Cette somme a été contestée, car les locaux manquaient de propreté. Des vols de matériel ont aussi été constatés à l'Expo Village. Ainsi, ce n'est que le 24 septembre 2015 que la signature du contrat portant sur un montant abaissé finalement à 1,363 million d'euros (-20 %) a été apposée individuellement par le Consul. En l'occurrence, le principe de la signature collective à deux n'a pas été appliqué dans ce cas, ce qui en fait une exception pour la Suisse dans le cadre de la manifestation. La DR a demandé à PRS de s'assurer que les conditions d'une signature collective selon les compétences en la matière soient respectées lors du paiement des factures dans le „Kreditorenworkflow“. Au besoin, une décharge du Conseiller fédéral M. Burkhalter devra être requise. Eu égard à cette situation particulière, le CDF s'abstient de formuler une recommandation à ce sujet.

⁶ Montant de 5 millions de francs pour le 5^e acompte



8 Contrôle de gestion

Le système de controlling est assuré par le responsable des projets qui doit en référer au comité de gestion (Steering Committee). Le controlling est tenu sur une table excel qui contient des informations avec un certain retard d'actualisation dû à la comptabilité via le système FINEDA.

Le rapport d'août 2015 destiné à la DelFin mentionnait les éléments suivants :

- Expo Milan connaît un très fort succès populaire : 10,5 millions de visiteurs se sont rendus à Rho Fiera avec une moyenne quotidienne de presque 100 000 visiteurs du 1er mai au 16 août.
- Du 1er mai au 16 août, le Pavillon suisse a accueilli 920 000 visiteurs avec une moyenne quotidienne de 8500 visiteurs, ce qui correspond aux attentes et à la capacité d'accueil du Pavillon suisse.
- Le Pavillon suisse est conçu comme une plateforme ouverte, dont l'architecture met l'accent sur les contenus et sur l'expérience du visiteur. La visite des tours connaît un grand succès, car elle permet à chacun de vivre personnellement l'expérience de la consommation responsable.
- Les dépenses de la participation suisse à Expo 2015 restent à ce jour dans le budget prévu de 23,1 millions de francs, respectivement 22,65 millions de francs après la réduction linéaire.
- Le bilan du sponsoring est plus que positif. Il a atteint 9,5 millions de francs avec 6,7 millions en prestations financières et 2,8 millions en prestations en nature
- Le Pavillon suisse est une excellente vitrine qui permet de présenter une Suisse attractive, solidaire et responsable dans le domaine de l'alimentation, ce qui correspond aux objectifs fixés par le Conseil fédéral dans le message concernant la participation de la Suisse à l'Exposition universelle 2015 de Milan du 16 mai 2012.

Un rapport final sur la manifestation sera rédigé par PRS d'ici à mars 2016. Il relatera les faits essentiels de PRS au sein de l'Expo Milano 2015.

9 Entretien final

Les résultats de l'audit ont été discutés à PRS le 15 février 2016. Les personnes suivantes y ont pris part :

- | | |
|------|------------------------------------------------------------------------|
| DFAE | M. Nicolas Bideau, Chef de Présence Suisse, ambassadeur |
| | M. Peter Fankhauser, Suppléant du Chef de Présence Suisse |
| | M. Manuel Salchli, Directeur du Pavillon suisse |
| | M. Alexandre Edelmann, Chef des grandes manifestations internationales |
| | M. David Grichting, Chef de la section Finances du DFAE |
| CDF | M. Didier Monnot, Responsable de mandat 2 |
| | M. Ariel Decrauzat, Responsable de l'audit |

Le CDF remercie l'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs et les en remercie vivement.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



Annexe 1: Bases légales, priorité des recommandations du CDF

Bases légales :

- Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)
- Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)
- Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)
- Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)
- Loi fédérale sur les marchés publics (LMP)
- Ordonnance sur les marchés publics (OMP)
- Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB)
- Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes (MGB + TC)

Priorité des recommandations du CDF :

Le CDF priorise ses recommandations en se fondant sur des 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 2: Abréviations

Abréviations :

| | |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------|
| AFF | Administration fédérale des finances |
| AGB | Allgemeine Geschäftsbedingungen Bund |
| BIE | Bureau International des Expositions |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| CCMP | Centre de compétence en contrats et marchés publics |
| CDF | Contrôle fédéral des finances (EFK) |
| DFF | Département fédéral des finances |
| DR | Direction des ressources du Département fédéral des affaires étrangères |
| GS | Generalsekretariat |
| KBOB | Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren |
| KVB | Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen |
| KWF | Kreditoren-Workflow |
| LMP | Loi sur les marchés publics |
| MOFF | Analyse des menaces, des opportunités, des forces et des faiblesses |
| OMP | Ordonnance sur les marchés publics |
| OR | Obligationsrecht |
| PRS | Présence Suisse / Präsenz Schweiz |
| RW A | Rechnungswesen Ausland |
| RW Z | Rechnungswesen Zentrale |
| SCI | Système de contrôle interne |
| SG DFAE | Secrétariat général du DFAE |
| UO | Unité d'organisation |
| WTO | World Trade Organization |