



Crédits d'engagement: audit transversal sur l'élaboration et l'utilisation des informations

L'essentiel en bref

Contexte de l'audit

Le crédit d'engagement a été ancré dans la loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération en tant qu'instrument visant à préserver la souveraineté du Parlement en matière de crédits. Depuis lors, les unités administratives sont tenues d'effectuer un contrôle des crédits d'engagement et de mentionner à tout moment l'utilisation actuelle et prévue des crédits concernés. Le Conseil fédéral doit présenter la situation des crédits d'engagement dans le cadre du compte d'Etat.

Fin 2011, le compte d'Etat affichait un volume de crédits d'engagement ouverts et autorisés antérieurement de 174 milliards de francs, dont 110 milliards de francs (environ 63 %) sont déjà engagés. Sur ces 110 milliards, 81 milliards avaient déjà été versés fin 2011 et 29 milliards étaient encore dus. A la même date, le nombre de crédits d'engagement se situait autour de 200.

Dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération, l'Administration fédérale des finances (AFF) a élaboré une solution standardisée visant à automatiser le compte rendu des activités au niveau de la Confédération et à assurer la qualité de la gestion des crédits d'engagement par les unités administratives.

Au cours du présent audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué l'instrument de politique budgétaire qu'est le crédit d'engagement sous l'angle de son utilité et de son efficacité, en examinant principalement les informations relatives aux crédits d'engagement qui figurent dans le compte d'Etat et dans le budget. Le CDF a analysé le processus d'élaboration, y compris la mise en œuvre de la solution standardisée par les unités administratives, ainsi que l'utilisation des informations concernant les crédits d'engagement par différents groupes d'utilisateurs.

Prescriptions relatives à la gestion des crédits d'engagement

Les prescriptions en vigueur concernant le contrôle des crédits d'engagement figurent à l'art. 25 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) et à l'art. 15 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC). Les exigences qualitatives relatives au contrôle des crédits d'engagement ont été renforcées avec l'entrée en vigueur de la LFC le 1^{er} mai 2006. L'amélioration concerne en particulier l'obligation d'indiquer et de documenter dans un système informatisé toute modification de l'utilisation des crédits d'engagement. L'OFC prévoit notamment les deux exigences suivantes:

- l'utilisation d'un crédit d'engagement peut être justifiée à tout moment;
- les crédits d'engagement doivent être saisis dans le système de comptabilité de l'unité administrative.

Pour pouvoir remplir ces exigences, les unités administratives doivent gérer dans le même système les engagements contractés et les engagements prévus ainsi que les paiements effectués, conformément aux prescriptions de l'AFF. Cette procédure vise à améliorer la traçabilité et le contrôle des crédits d'engagement et à réduire au minimum les charges de reporting de l'AFF dans le cadre du compte d'Etat et du budget. La plus grande marge de manœuvre possible a été accordée aux unités administratives en ce qui concerne la gestion opérationnelle des crédits.

Résultats de l'audit

L'audit a montré que les unités administratives font usage de leurs marges de manœuvre et utilisent des instruments hétérogènes pour le pilotage et la surveillance des crédits d'engagement. Par contre, seul un petit nombre d'entre elles pratiquent une gestion intégrée des crédits d'engagement telle que la prévoit la solution standardisée de l'AFF. Actuellement, les valeurs effectives qui doivent figurer dans le compte d'Etat (paiements cumulés) sont généralement saisies au fur et à mesure dans le système de gestion des crédits des unités administratives, alors que les engagements ne le sont que de manière sommaire et à une date de référence. De plus, les données provenant des systèmes en amont sont reprises et reportées manuellement dans le système de gestion des crédits. En l'absence d'un contrôle systématique et documenté des reprises de données, il n'est pas garanti que les valeurs indiquées ont toujours été vérifiées.

L'audit du CDF a également révélé l'existence d'une marge d'interprétation en ce qui concerne les chiffres clés relatifs à la situation des crédits d'engagement. En effet, les avis peuvent diverger sur le moment où un engagement est contracté, ce qui donne lieu à des valeurs qui ne sont pas tout à fait comparables entre elles ou qui ne sont pas présentées selon des critères uniformes. Par conséquent, il faut parfois recourir à des informations supplémentaires pour pouvoir interpréter les chiffres figurant dans le compte d'Etat et le budget.

Les difficultés décrites ci-dessus concernant la gestion et la présentation des crédits d'engagement sont susceptibles d'affecter la qualité des informations figurant dans le compte d'Etat et le budget et de nuire à la comparabilité des données relatives aux différents crédits d'engagement.

La pertinence des informations peut aussi être affectée par le fait qu'un crédit d'engagement est en principe un simple aperçu des dépenses (charges sans incidences financières; principe de la comptabilité de caisse). Dans sa conception actuelle, le crédit d'engagement ne comprend ni les coûts facturés par les prestataires internes (l'Office fédéral de l'informatique et de la communication, par exemple) ni les coûts internes de l'unité administrative (coûts de personnel, par exemple). Il est par conséquent possible que le coût global d'un projet dépasse le montant du crédit d'engagement. Etant donné qu'un crédit d'engagement ne fournit pas un aperçu des coûts totaux des projets, les informations qui n'apparaissent pas dans le crédit d'engagement, mais revêtent une certaine importance pour le pilotage politique et financier devraient, selon le CDF, être présentées d'une autre manière, par exemple sous la forme d'un complément au message.

Il faut aussi relever que les projets d'une certaine ampleur ne sont pas tous forcément financés par un crédit d'engagement, parce que ce type de crédit ne doit être demandé que pour les projets impliquant des engagements pluriannuels, ou parce qu'on ne peut exclure que les unités administratives omettent, dans certains cas, de demander un tel crédit. Il existe en outre un seuil minimum de 10 millions de francs pour la location à long terme d'immeubles, l'acquisition de biens matériels en dehors du domaine de la construction et de l'immobilier et l'acquisition de prestations de service, ainsi qu'une dérogation pour l'engagement de personnel.

Utilité des informations relatives aux crédits d'engagement

Le CDF a vérifié l'utilité de ces informations auprès des unités administratives, de l'AFF et de divers acteurs politiques. Ce faisant, il a constaté que les besoins en matière d'information sont

hétérogènes et que les données sont utilisées de différentes manières. Malgré la documentation disponible sur la situation des crédits d'engagement, la plupart des interlocuteurs, à tous les niveaux, sont conscients que ces informations sont tout à fait insuffisantes dans l'optique d'une gestion budgétaire à moyen terme. Prises séparément, les données figurant dans les tableaux des crédits d'engagement ont une pertinence limitée. Pour permettre une meilleure compréhension, elles doivent, dans certains cas, être complétées par d'autres indications provenant du budget et du compte d'Etat et par des informations complémentaires fournies par les unités administratives qui gèrent les crédits d'engagement. Bien que les informations soient jugées peu pertinentes et transparentes, les parlementaires sont habitués à ce type de présentation et l'apprécient en tant que forme standardisée de compte rendu, qui leur permet au moins d'avoir une vue globale d'un crédit d'engagement.

Selon les personnes interrogées, la présence de ces informations favorise la transparence des comptes et les charges qu'entraîne leur élaboration sont justifiées. Tandis que certains interlocuteurs sont plutôt sceptiques quant à la nécessité de développer ces informations, d'autres ont exprimé le souhait d'obtenir davantage de précisions.

Conclusion

Les résultats de l'audit ont montré que des mesures s'imposent dans divers domaines, notamment ceux de la gestion des crédits et de l'information.

A court terme, et indépendamment de la gestion future des informations concernant les crédits d'engagement, le CDF émet les recommandations suivantes en matière d'octroi et de gestion des crédits:

- assurer une application correcte et uniforme des définitions en ce qui concerne le volume et la présentation des crédits d'engagement ;
- augmenter la fiabilité des données au cours du processus de gestion en éliminant les ruptures de supports et en appliquant des mesures relevant du système de contrôle interne (SCI).

En ce qui concerne la gestion future des informations relatives aux crédits d'engagement, le CDF avance plusieurs propositions. Une possibilité consisterait soit à réduire nettement les informations, soit à les développer et à mieux les utiliser. Il serait également envisageable d'intégrer ces informations dans un contexte budgétaire et politique plus large, afin de créer un lien clair entre les tâches et les finances. Le CDF recommande à l'AFF d'évaluer le rapport coût-bénéfice des propositions contenues dans le rapport ainsi que d'autres mesures éventuelles en répondant notamment aux questions suivantes:

- Sous quelle forme les informations sur les crédits d'engagement doivent-elles être collectées et présentées à l'avenir?
- Dans quelle mesure peut-on créer un lien plus étroit entre les tâches et les finances pour les projets pluriannuels et comment peut-on y intégrer les informations sur les crédits d'engagement?

En mars 2013, une discussion finale a eu lieu entre l'AFF et toutes les unités administratives auditées. Conformément à sa prise de position sur le rapport d'audit, l'AFF suivra les recommandations du CDF. D'éventuelles modifications de loi ou d'ordonnance ainsi que leur mise en œuvre seront effectuées de manière échelonnée jusqu'au budget 2016, dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle de gestion NMG ou du projet d'optimisation du NMC. La

Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance du rapport du CDF lors de sa séance ordinaire de mai 2013.

Texte original en allemand