

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



Audit transversal des décomptes de frais dans une sélection d'unités administratives

Office fédéral du personnel

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.20401.614.00221
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Etendue de l'audit et principe	13
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Des règles globalement respectées	16
2.1 Principe des quatre yeux appliqué dans le processus des frais.....	16
2.2 Paiements à double pas toujours exclus	16
2.3 Prix des nuitées parfois élevés, mais justifiés.....	17
3 Une gestion économe des moyens.....	18
3.1 Les voyages de délégations sont généralement coordonnés.....	18
3.2 Absence de règles pour les événements internes.....	19
4 Un processus amené à évoluer	21
4.1 Solutions d'archivage très diverses	21
4.2 Un nombre élevé de catégories de frais.....	22
Annexe 1 : Bases légales	23
Annexe 2 : Abréviations	24

Audit transversal des décomptes de frais dans une sélection d'unités administratives

Office fédéral du personnel

L'essentiel en bref

En 2019, les collaborateurs de l'administration fédérale ont déboursé quelque 166 millions de francs de frais dans le cadre de leur activité professionnelle : transports, hébergements, repas lors de déplacements en Suisse et à l'étranger, participations à des conférences internationales ou encore frais de représentation. A titre de comparaison, l'ensemble des dépenses de personnel pour cette même année s'élevait à 5,7 milliards de francs¹.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié que les décomptes de frais remplis par les collaborateurs étaient conformes aux règles en la matière. Pour ce faire, il a procédé à des contrôles par échantillon dans cinq unités, choisies sur la base de différents critères de risque : le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), l'Administration fédérale des douanes (AFD), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI). En 2019, le montant total des frais pour ces cinq unités a atteint 68 millions de francs.

Améliorations possibles lors des événements internes et des voyages de délégations

Dans l'ensemble, les résultats du contrôle des échantillons de décomptes de frais dans ces unités sont bons. Le CDF n'a pas identifié d'irrégularités récurrentes ou systématiques. Mais les contrôles ont notamment révélé qu'une personne s'est fait rembourser une formation continue deux fois. L'application stricte du processus devrait empêcher ce type d'erreur.

Il arrive que le prix des nuitées par exemple dépasse les montants prévus, mais dans les cas examinés les explications complémentaires fournies au CDF justifient ces dépassements. Il s'agit notamment d'hébergements lors de grandes conférences internationales, comme le G20. Les unités, qui portent la responsabilité de s'assurer que les décomptes sont corrects, prennent leur rôle au sérieux et ont mis en place des contrôles adéquats.

Le CDF s'est également intéressé aux voyages de délégations, concrètement lorsque trois collaborateurs ou davantage d'une même unité voyagent au même endroit. Dans l'immense majorité, ces déplacements sont coordonnés (même moyen de transport, même hôtel). Le SECO est la seule unité auditée dont le règlement exige que chaque voyage de délégation soit approuvé par la Secrétaire d'Etat. La mise en œuvre de cette approche exemplaire n'a toutefois pas toujours été documentée : le SECO n'a pas pu fournir de preuve matérielle d'une approbation pour deux voyages avec des délégations importantes (entre sept et huit personnes) sur les trois contrôlés. Le troisième a été approuvé par le Conseil fédéral.

¹ Compte d'Etat 2019 (<https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>)

Le recours aux frais pour des événements internes, comme des séminaires et autres workshops, se déroulant hors du lieu de travail n'est pas règlementé. Mais l'Office fédéral du personnel tient une liste d'établissements et de centres de formation qui peuvent être réservés par des collaborateurs de l'administration fédérale à des conditions négociées à l'avance. Le CDF note que le recours à ces établissements aurait dans certains cas permis d'obtenir des prix sensiblement plus avantageux.

Solutions d'archivages hétérogènes

Par ailleurs, au moment de contrôler les décomptes et surtout les justificatifs, le CDF a pu constater que chaque unité s'organise différemment concernant le stockage de ces documents. Certaines privilégient le papier. C'est notamment le cas de l'AFD, où un tiers des décomptes de l'échantillon n'étaient toutefois pas archivés comme prévu.

D'autres unités sont passées au numérique, mais sont confrontées au fait que le système informatique de gestion des frais ne permet actuellement pas de joindre les justificatifs au décompte. L'ajout de cette possibilité est envisagé dans la prochaine version du système.

Querschnittsprüfung der Spesenabrechnungen in ausgewählten Verwaltungseinheiten

Eidgenössisches Personalamt

Das Wesentliche in Kürze

2019 haben die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit rund 166 Millionen Franken für Spesen ausgegeben: Verkehrsmittel, Unterkunft und Mahlzeiten bei Dienstreisen im In- und Ausland, Teilnahme an internationalen Konferenzen oder Repräsentationsauslagen. Im Vergleich dazu beliefen sich die gesamten Personalkosten für das gleiche Jahr auf 5,7 Milliarden Franken¹.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat überprüft, ob die Mitarbeitenden ihre Spesenabrechnungen vorschriftsmässig erstellt haben. Zu diesem Zweck nahm sie in fünf Verwaltungseinheiten, die sie aufgrund verschiedener Risikokriterien auswählte, Stichprobenkontrollen vor: im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), in der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), im Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und im Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF). Der gesamte Spesenbetrag für diese fünf Verwaltungseinheiten belief sich 2019 auf 68 Millionen Franken.

Verbesserungsmöglichkeiten bei internen Anlässen und Reisen von Delegationen

Die Ergebnisse der Stichprobenkontrollen bei Spesenabrechnungen in diesen Einheiten fallen insgesamt gut aus. Die EFK stellte weder wiederkehrende noch systematische Unregelmässigkeiten fest. Die Kontrollen brachten jedoch ans Licht, dass eine Person sich eine Weiterbildung doppelt hatte rückerstatten lassen. Die konsequente Anwendung des Spesenprozesses sollte diese Art von Fehlern verhindern.

Es kann beispielsweise vorkommen, dass die Übernachtungskosten die vorgesehenen Beträge übersteigen, aber in den geprüften Fällen rechtfertigen die ergänzenden Erklärungen diese Überschreitungen. Betroffen waren insbesondere Beherbergungskosten im Rahmen grosser internationaler Konferenzen wie der G20. Die Verwaltungseinheiten, die für eine korrekte Spesenabrechnung verantwortlich sind, nehmen ihre Aufgabe ernst und haben angemessene Kontrollen eingeführt.

Die EFK hat auch die Reisekosten von Delegationen unter die Lupe genommen, konkret, wenn drei oder mehr Mitarbeitende derselben Verwaltungseinheit an den gleichen Ort reisten. In den allermeisten Fällen werden diese Dienstreisen koordiniert (gleiches Transportmittel, gleiches Hotel). Das SECO ist die einzige geprüfte Verwaltungseinheit, deren Reglement vorschreibt, dass jede Delegationsreise einzeln von der Staatssekretärin genehmigt werden muss. Die Umsetzung dieses vorbildlichen Ansatzes wurde allerdings nicht immer dokumentiert: So konnte das SECO bei drei Kontrollen keinen materiellen Nachweis

¹ Staatsrechnung 2019 (<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>)

der Bewilligung zweier grosser Delegationsreisen (sieben bis acht Personen) liefern. Die dritte Delegationsreise wurde vom Bundesrat bewilligt.

Die Inanspruchnahme der Spesenvergütung für interne Anlässe wie Seminare und andere Workshops, die ausserhalb des Arbeitsortes stattfinden, ist nicht geregelt. Das Eidgenössische Personalamt führt jedoch eine Liste von Bildungseinrichtungen und Weiterbildungszentren, die von den Mitarbeitenden der Bundesverwaltung zu vorgängig ausgehandelten Bedingungen reserviert werden können. Die EFK hält fest, dass die Wahl solcher Einrichtungen in gewissen Fällen zu wesentlich günstigeren Preisen geführt hätte.

Heterogene Archivierungslösungen

Die EFK stellte zudem bei der Kontrolle der Abrechnungen und insbesondere der Belege fest, dass sich jede Verwaltungseinheit für die Archivierung dieser Dokumente anders organisiert. Manche bevorzugen eine Papierlösung. Dies ist unter anderem bei der EZV der Fall, wo allerdings ein Drittel der Abrechnungen aus der Stichprobe nicht wie vorgesehen abgelegt war.

Andere Verwaltungseinheiten sind zu digitalen Lösungen übergegangen, sehen sich jedoch damit konfrontiert, dass es das elektronische Spesenmanagementsystem aktuell nicht zulässt, Belege der Abrechnung beizufügen. Es wird erwogen, die nächste Version des Systems um eine solche Möglichkeit zu erweitern.

Originaltext auf Französisch

Verifica trasversale dei conteggi delle spese per determinate unità amministrative

Ufficio federale del personale

L'essenziale in breve

Nel 2019 i collaboratori dell'Amministrazione federale hanno speso circa 166 milioni di franchi nell'ambito della loro attività professionale: trasporti, alloggi, pasti consumati in occasione di viaggi in Svizzera e all'estero, partecipazione a conferenze internazionali e spese di rappresentanza. A titolo di confronto, sempre nel 2019, le uscite complessive per il personale ammontavano a 5,7 miliardi di franchi¹.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato che i conteggi delle spese trasmessi dai collaboratori fossero conformi alle norme vigenti. A tal fine, il CDF ha effettuato controlli a campione in cinque unità, selezionate in base a diversi criteri di rischio: il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI). Nel 2019 le spese complessive per queste cinque unità sono state pari a 68 milioni di franchi.

Possibili miglioramenti per gli eventi interni e i viaggi di delegazioni

Nel complesso, i risultati concernenti la verifica dei campioni relativi ai conteggi delle spese in queste unità sono buoni. Il CDF non ha individuato alcuna irregolarità ricorrente o sistematica. Tuttavia, le verifiche hanno rivelato in particolare che una persona è stata rimborsata due volte per una formazione continua. L'applicazione rigorosa della procedura dovrebbe impedire questo tipo di errore.

Il prezzo dei pernottamenti, ad esempio, supera talvolta gli importi previsti, ma nei casi esaminati le spiegazioni supplementari fornite al CDF giustificano tali differenze. Ciò riguarda in particolare gli alloggi prenotati in occasione delle principali conferenze internazionali, come il G20. Le unità responsabili di garantire la correttezza dei conteggi prendono sul serio il loro compito e hanno messo in atto verifiche adeguate.

Il CDF si è anche interessato ai viaggi di delegazioni, vale a dire quando tre o più collaboratori della stessa unità si recano nella stessa località. La maggior parte di questi viaggi sono coordinati (stesso mezzo di trasporto, stesso albergo). La SECO è l'unica unità sottoposta a verifica il cui regolamento prevede che ciascun viaggio di delegazione sia approvato dalla Segreteria di Stato. Tuttavia, l'attuazione di questo approccio esemplare non è sempre stata documentata: la SECO non è stata in grado di fornire prove materiali concernenti l'approvazione di due viaggi con grandi delegazioni (tra sette e otto persone) dei tre controllati. Il terzo è stato approvato dal Consiglio federale.

¹ Consuntivo 2019 (<https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>)

Non esiste alcuna regolamentazione concernente le spese per eventi interni, ad esempio seminari e altri workshop che si tengono al di fuori del luogo di lavoro. L'Ufficio federale del personale tiene tuttavia un elenco relativo alle strutture e ai centri di formazione che possono essere prenotati dai collaboratori dell'Amministrazione federale a condizioni convenute in anticipo. Il CDF osserva che il ricorso a queste strutture avrebbe permesso in alcuni casi di ottenere prezzi notevolmente inferiori.

Soluzioni di archiviazione eterogenee

Inoltre, al momento della verifica dei conteggi e segnatamente dei documenti giustificativi, il CDF ha potuto constatare che ogni unità organizza la conservazione di questi documenti in maniera diversa. Alcune unità prediligono il supporto cartaceo. Ciò vale in particolare per l'AFD, dove un terzo dei conteggi del campione non è stato tuttavia archiviato come previsto.

Altre unità invece sono diventate digitali, ma si trovano a dover affrontare il fatto che il sistema informatico di gestione delle spese non consente attualmente di allegare documenti giustificativi al conteggio. Si prevede di aggiungere questa possibilità nella prossima versione del sistema.

Testo originale in francese

Cross-sectional audit of expense claims in a selection of administrative units

Federal Office of Personnel

Key facts

In 2019, employees of the Federal Administration spent some CHF 166 million on expenses incurred in the course of their work: transport, accommodation, meals when travelling in Switzerland and abroad, attendance at international conferences and representation expenses. By way of comparison, total personnel costs in the same year amounted to CHF 5.7 billion¹.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) checked that the expense claims completed by the employees were in accordance with the relevant rules. To this end, it carried out sample audits in five units selected on the basis of various risk criteria: Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), Federal Customs Administration (FCA), State Secretariat for Economic Affairs (SECO), Federal Office of Civil Aviation (FOCA) and State Secretariat for International Finance (SIF). In 2019, total expenses for these five units amounted to CHF 68 million.

Room for improvement for internal events and delegation trips

Overall, the results of the audit of the expense claim samples in these units were good. The SFAO did not identify any recurring or systematic irregularities. However, the audits did reveal, for example, that one person was reimbursed twice for a continuing professional development course. Strict application of the process should prevent this type of error.

The price of overnight stays, for example, sometimes exceeded the planned amounts, but in the cases examined, the additional explanations provided to the SFAO justified these overruns. This applies in particular to accommodation during major international conferences, such as the G20. The units, which are responsible for ensuring that the accounts are correct, take their role seriously and have put suitable controls in place.

The SFAO also examined delegation trips, specifically when three or more employees from the same unit travel to the same location. In the vast majority of cases, these trips are coordinated (same means of transport, same hotel). SECO is the only audited unit whose regulations require that each delegation trip be approved by the State Secretary. However, the implementation of this exemplary approach was not always documented: SECO was unable to provide material evidence of approval for two trips with large delegations (between seven and eight people) out of the three audited. The third was approved by the Federal Council.

¹ Federal financial statements (<https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>)

Payment of expenses for internal events, such as seminars and other workshops that are held away from the workplace, is not regulated. However, the Federal Office of Personnel maintains a list of training institutions and centres which can be booked by Federal Administration employees on terms negotiated in advance. The SFAO found that, in some cases, the use of these establishments would have made it possible to obtain significantly lower prices.

Heterogeneous archiving solutions

Furthermore, when auditing the accounts and in particular the supporting documents, the SFAO discovered that each unit organises the storage of these documents in a different manner. Some prefer paper, as seen in the case of the FCA, although a third of the claims in the sample were not archived as planned.

Other units have gone digital, but are faced with the fact that the expense management computer system does not currently allow supporting documents to be attached to claims. This option is planned for the next version of the system.

Original text in French

Prise de position générale de l'office fédéral du personnel

Wir verzichten auf eine generelle Stellungnahme.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Les frais engendrés par le personnel de l'administration fédérale dans l'exercice de son activité professionnelle se montaient pour l'année 2019 à quelque 166 millions de francs. A titre de comparaison, l'ensemble des dépenses de personnel pour cette même année s'élevait à 5,7 milliards de francs. Ces frais comprennent notamment les transports, les hébergements, les repas lors de déplacements en Suisse et à l'étranger, la participation à des conférences internationales ou encore les frais de représentation.

Environ un quart de ces frais (43 millions) sont comptabilisés au travers du processus de gestion des frais supervisé par l'Office fédéral du personnel (OFPER). Concrètement, il s'agit des décomptes de frais que le collaborateur établit dans un module spécifique de SAP HR et qui sont validés par le supérieur hiérarchique. L'OFPER édicte à ce propos un règlement², sur la base de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers). En complément, certaines unités administratives ont leur propre ordonnance, règlement ou directives en la matière. Il n'existe pas de vision globale de ces réglementations décentralisées.

Le reste des frais (123 millions) parvient aux unités sous forme de factures (billets d'avion ou de train à l'étranger réservés par le biais de la Centrale des voyages, abonnements généraux, loyers pour des hébergements à l'étranger par exemple). Ces factures sont contrôlées et traitées par le biais du « workflow créateur ».

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif principal de l'audit est de voir si les prescriptions en matière de frais sont respectées, si le recours aux frais est effectué de manière économe et s'il existe un potentiel d'amélioration du processus de gestion des frais.

Les questions d'audit sont les suivantes :

1. La gestion des frais est-elle conforme aux règles en vigueur ?
2. Le recours aux frais se fait-il de manière économe ?
3. Le processus de gestion des frais permet-il une gestion efficace ?

Pour y répondre, le CDF a effectué des contrôles dans une sélection de cinq unités administratives (audit transversal).

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 2 juin au 19 août 2020 par Alexandre Haederli (responsable de révision) et Hanspeter Steinmann. Il a été conduit sous la responsabilité de Jean-Marc Blanchard. Le présent rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur à la fin de l'audit.

² Règlement sur les frais de l'administration fédérale, des Services du Parlement, du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Ministère public de la Confédération.

Dans un premier temps, une sélection de cinq unités administratives a été effectuée sur la base de critères de risques (montant total des frais, montant moyen des frais par collaborateur, montant des frais forfaitaires ou encore diversité des catégories de frais). Une analyse de données extraites de SAP HR et de SAP FI a permis de déterminer l'échantillon des unités à auditer. Le CDF a également veillé à ce que plusieurs départements ainsi que des unités de tailles différentes soient représentées. En outre, les éventuels contrôles récents effectués dans ce domaine par les révisions internes ont été pris en compte.

Le choix s'est porté sur les unités suivantes :

Unité	Département	EPT ³
Administration fédérales des douanes (AFD)	Finances	4481
Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ⁴	Affaires étrangères	5489
Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)	Environnement, transports, énergie et communication	293
Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI)	Finances	86
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)	Economie, formation et recherche	487

Tableau 1 : Unités administratives sélectionnées dans le cadre de l'audit

Dans chacune de ces unités, une vingtaine de contrôles ont été effectués sur les points suivants :

- Respect des montants prescrits pour les nuitées en Suisse et à l'étranger ;
- Frais forfaitaires pour des repas ou l'utilisation de véhicules privés ;
- Repas de travail ;
- Frais occasionnés durant l'absence d'un collaborateur (vacances, maladie) ;
- Possibilité de doublons (plusieurs frais avec un montant et une date identiques) ;
- Frais dont la description était laconique ou peu claire ;
- Validation des frais par une personne tierce (principe des quatre yeux) ;
- Voyages regroupant trois personnes ou plus d'une même unité ;
- Frais de transports pour des collaborateurs titulaires d'un abonnement général ;
- Collaborateurs ayant le plus de frais sur l'année 2019 ;
- Frais du chef de l'unité ;
- Factures CFF (workflow crédeur) ;
- Factures les plus importantes (workflow crédeur).

³ Emplois en équivalents plein-temps, source : OFPER.

⁴ Seuls les frais des collaborateurs du DFAE basés en Suisse ont été audités. Les frais pour les collaborateurs à l'étranger sont gérés dans un processus ad hoc qui n'entre pas dans le périmètre de cet audit.

Pour chacun de ces points, le CDF a contrôlé les cinq décomptes de frais les plus élevés en 2019. Au total, une centaine de décomptes accompagnés de leurs justificatifs ont ainsi été vérifiés dans chacune des unités sélectionnées. Lorsque cela était nécessaire, les personnes concernées ont été contactées afin de fournir des renseignements complémentaires.

Les chapitres qui suivent mentionnent uniquement les points où le CDF a identifié un potentiel d'amélioration.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les différentes unités auditées. 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 27 octobre 2020. Les participants étaient :

Pour l'OFPER : le responsable de la gestion du personnel et budgétisation, la spécialiste de ce domaine et la responsable de l'application système

Pour le DFAE : le vice-directeur des finances

Pour l'AFD : le chef de la division Personnel et formation et un spécialiste du support RH

Pour le SECO : le responsable des finances et le chef du groupe Débiteurs

Pour le SFI : le responsable des finances

Pour l'OFAC: la responsable des finances

Pour le CDF : le responsable de mandat, un expert en révision et le responsable de révision

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 Des règles globalement respectées

2.1 Principe des quatre yeux appliqué dans le processus des frais

La validation des décomptes de frais est l'affaire du supérieur hiérarchique et au final la responsabilité revient à l'unité. L'OFPER n'effectue pas de contrôle. Le CDF constate que le processus est appliqué dans l'ensemble des unités auditées. La plupart ont mis en place un contrôle supplémentaire, en plus de celui du supérieur hiérarchique : les décomptes sont également contrôlés avant paiement par le service des finances. Dans le cas du DFAE, où le volume de décomptes est particulièrement important, le contrôle est même externalisé : les décomptes de frais sont envoyés à une fondation privée qui a pour mandat de vérifier leur conformité.

Depuis 2017, les responsables d'unités n'ont techniquement plus la possibilité de valider eux-mêmes leurs décomptes et doivent annoncer à l'OFPER la personne en charge du contrôle de leurs frais. Les unités auditées ont choisi des approches différentes. Les validations sont effectuées par un membre de la direction, le responsable des finances, ou encore le secrétaire général du département. Dans un cas, les notes de frais du responsable sont contrôlées par la révision interne avant leur validation par le responsable du personnel.

Techniquement, le système informatique ne permet pas à un utilisateur de valider ses propres décomptes. Toutefois, dans l'une des unités auditées, le responsable des finances a admis que le directeur assumait lui-même la validation de ses frais et que lui-même ne faisait que les approuver formellement dans le système. Le CDF a contrôlé l'ensemble des décomptes du directeur de cette unité pour l'année 2019 et n'a constaté aucune irrégularité.

Appréciation

Les unités auditées prennent au sérieux leurs responsabilités en matière de contrôle des décomptes de frais. Les processus sont décrits et mis œuvre.

La solution technique mise en place pour ne plus permettre aux responsables d'unité de valider eux-mêmes leurs frais fonctionne, mais n'empêche pas une approbation « les yeux fermés » par le collaborateur désigné. Le CDF rend les unités attentives qu'en cas d'irrégularité la responsabilité des validateurs est engagée.

2.2 Paiements à double pas toujours exclus

Les contrôles du CDF ont révélé un cas où une facture a été payée à double. Un collaborateur de l'OFAC a participé à une formation continue d'un coût légèrement supérieur à 1000 francs. La personne a payé la facture avec sa carte de crédit professionnelle (Travel Card Bund, TCB) et a établi un décompte pour cette transaction. Quelques jours plus tard, elle en a établi un second pour la même facture comme si elle l'avait réglée par ses propres moyens. L'employé s'est donc fait rembourser indûment la somme. Ce cas a été signalé par le CDF à l'OFAC qui a réagi rapidement pour corriger cette erreur. Le CDF a contrôlé l'ensemble des décomptes du collaborateur concerné pour l'année 2019 et n'a constaté aucune autre irrégularité.

Appréciation

Ce paiement à double est un cas isolé, mais le fait qu'il a pu se produire révèle une lacune dans l'application du processus de contrôle des décomptes censé empêcher le paiement à double de frais.

2.3 Prix des nuitées parfois élevés, mais justifiés

Le prix des hébergements en Suisse est fixé à l'article 44 de l'ordonnance du Département fédéral des finances concernant l'OPers (O-Opers): une nuitée ne devrait en principe pas dépasser 180 francs, petit-déjeuner inclus. Cette limite peut être élevée à 250 francs, moyennant une justification auprès de la personne chargée de valider le décompte. A l'étranger, le DFAE publie pour chaque pays la valeur indicative d'une nuit d'hôtel. Cette liste, destinée à l'ensemble de l'administration fédérale, est périodiquement mise à jour.

L'analyse de données indique que les montants prévus sont parfois dépassés. Dans quelques rares cas, le dépassement peut être très important. Un exemple : une nuitée pour un collaborateur personnel accompagnant un chef de département à une réunion internationale a coûté quelque 680 francs. Ce montant est justifié par l'unité par le fait que ce collaborateur devait séjourner dans le même hôtel que le conseiller fédéral. De manière générale, le choix de l'hébergement est avant tout dicté par des raisons pratiques (proximité du lieu de réunion, présence d'autres délégations, hôtel réservé par l'organisateur). Par ailleurs, lors de grands événements comme le G20, le prix des hôtels est généralement plus élevé qu'à l'accoutumée.

Appréciation

Le CDF a analysé les cas les plus extrêmes et demandé des explications aux collaborateurs concernés. Les réponses reçues concernant le dépassement des valeurs limites sont plausibles.

3 Une gestion économe des moyens

3.1 Les voyages de délégations sont généralement coordonnés

Dans l'immense majorité des cas, le voyage de plusieurs collaborateurs d'une même unité pour un événement (formation, négociation, conférence par exemple) fait l'objet d'une coordination : utilisation du même transport et séjour dans le même hôtel.

Le SECO dispose d'un règlement sur les frais qui, au point 3.1, impose aux collaborateurs d'obtenir l'aval de la directrice à partir d'une délégation de trois collaborateurs : « Les délégations d'une certaine importance (à partir de trois collaborateurs) appelées à participer à de grandes conférences ou négociations doivent obtenir l'aval de la directrice du SECO sans passer par le processus E-Gate; la demande peut être effectuée par un courriel à la directrice du SECO »⁵. Le SECO n'a pas été en mesure de fournir une autorisation écrite pour deux des trois voyages avec des délégations importantes (entre sept et huit personnes) contrôlés.

Les voyages en délégation concernent l'ensemble des autres unités contrôlées, mais elles ne sont en principe pas soumises à une autorisation spécifique du chef de l'unité. Les délégations participant à des conférences internationales font quant à elles l'objet d'une directive du Conseil fédéral⁶. La plupart doivent être autorisées par le Chef de département ou le Conseil fédéral et le nombre de membres de la délégation « doit être aussi réduit que possible ».

Appréciation

Le SECO est la seule unité auditée dont les règles internes requièrent l'autorisation de la directrice pour des voyages avec trois participants ou plus. Le CDF estime que cet effort, qui vise à s'assurer du bien-fondé des voyages en délégation, est exemplaire.

Pour deux des trois voyages contrôlés par le CDF, le SECO n'a pas pu fournir une preuve matérielle de l'approbation. Pour le troisième voyage, qui concernait la participation à une négociation internationale, la composition de la délégation a été approuvée par le Conseil fédéral.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande au SECO de s'assurer que l'application du point de son règlement concernant l'autorisation de la Secrétaire d'Etat pour les délégations soit documentée.

Recommandation 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFPER d'évaluer l'opportunité d'inclure dans le règlement sur les frais le principe d'une autorisation pour les délégations, afin que le nombre de participants soit aussi réduit que possible.

Prise de position du SECO

Nous sommes satisfaits que le règlement du SECO soit considéré comme un modèle en matière de frais. Pour les 2 cas pour lesquels une preuve de l'approbation par la Directrice

⁵ « Règlement du SECO sur les frais, les voyages de service et la remise de téléphones mobiles », 14 mai 2019

⁶ « Directives concernant l'envoi de délégations à des conférences internationales », 7 décembre 2012

du SECO manquait, cela s'explique par le fait que l'article 3.1 du Règlement sur les frais du SECO laisse la possibilité d'une approbation par mail ou sous une autre forme, tel qu'oralement lors des réunions entre les membres de la Direction et la Directrice, qui ne sont pas actées. Nous pensons que le Règlement et les pratiques du SECO démontrent l'engagement à réduire autant que ce peut le nombre de participants à des missions. Avant de changer nos processus internes, il nous semble important que l'OFPER formule ses orientations, idéalement au travers de la plateforme E-Gate dans un souci de plus grande digitalisation des processus.

Prise de position de l'OFPER

Das EPA sieht von einer Erweiterung des Spesenreglements in Bezug auf die Thematik «Delegationen» ab. Diese Thematik ist aus Sicht des EPA ganzheitlich zu regeln und nicht unter dem Thema «Spesen» abzuhandeln. Hierzu existieren bereits die Richtlinien des Bundesrats über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen vom 7. Dezember 2012, welche zur Zeit und im Rahmen des Aktionsplan Flugreisen durch die Bundeskanzlei grundlegend revidiert werden (Auftrag gem. BRB vom 13.12.2019).

3.2 Absence de règles pour les événements internes

La facturation d'événements internes (réunion d'équipe, séminaire de cadres, retraite de la direction ou autres workshops) peut se faire soit par le biais du processus de gestion des frais (c'est-à-dire par l'établissement d'un décompte de frais), soit par le workflow créditeur (envoi d'une facture). Il n'existe pas de prescription en la matière et les contrôles montrent qu'il n'y a pas d'unité de doctrine au sein des entités auditées.

Le règlement sur les frais de l'OFPER concerne les voyages de services et n'est donc pas directement applicable aux événements internes. Les lignes directrices de l'administration fédérale des finances pour la comptabilisation des frais ne donnent pas d'indication à ce sujet.

L'OFPER met à disposition des unités une liste d'établissements qui peuvent être réservés par des collaborateurs de l'administration fédérale à des conditions négociées à l'avance.

En plus des contrôles des décomptes de frais, le CDF a examiné les cinq factures les plus importantes apparaissant dans le workflow créditeur. Il en ressort que toutes les unités ne recourent pas systématiquement aux établissements figurant sur la liste de l'OFPER.

Appréciation

Comme l'illustre le cas de deux séminaires organisés par l'OFAC, le recours à des établissements figurant sur la liste de l'OFPER aurait permis d'obtenir des prix sensiblement plus avantageux.

Recommandation 3 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFPER de rendre les unités attentives à l'existence de la liste des hôtels partenaires de sorte à ce qu'elles privilégient ces établissements, en particulier lorsque les prix y sont inférieurs aux autres options.

Prise de position de l'OFPER

Das EPA publiziert auf Infopers eine Liste mit Kurshotels und Bildungszentren der Schweiz, welche spezielle Konditionen für die Buchung von Weiterbildungsveranstaltungen anbieten. Mitarbeitende von den anderen Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung können sich ebenfalls auf diese Vereinbarung berufen, wenn sie Zimmer und Räume für Kurse für berufliche Zwecke buchen. Das EPA wird anlässlich der ERFA-Tagung "Spesenprozess Bund" vom 18.11.2020 erneut auf diese Liste hinweisen.

Les frais du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports font l'objet de plusieurs audits internes

Parmi les unités administratives générant un volume de frais important se trouvent le Groupement Défense et armasuisse, toutes deux dépendantes du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Le CDF constate que la thématique des frais fait l'objet d'une attention particulière au sein de ce département ces dernières années. Sur mandat du chef du département, la révision interne du DDPS a publié trois rapports en lien avec ce sujet :

- En 2017, les auditeurs du DDPS ont contrôlé quelque 300 décomptes de frais identifiés grâce à une analyse de risques basée sur l'ensemble des transactions effectuées avec des cartes de crédit au cours des deux années précédentes⁷. Cette analyse n'a pas révélé d'irrégularités qui mériteraient d'être sanctionnées du point de vue du droit, mais elle a permis de mettre en évidence des cas se situant dans une zone grise et la révision interne a émis dix propositions pour améliorer la « culture des frais », comme la sensibilisation des cadres chargés de valider les décomptes;

- En 2019, la révision interne s'est focalisée sur les événements organisés au sein du DDPS. Au total, les factures de 118 événements internes ont notamment été examinées⁸. Aucun fait contraire aux règles en vigueur n'a été constaté, mais les réviseurs relèvent que certaines pratiques – comme les séances organisées hors du lieu de travail – comportent des risques qu'il s'agit de minimiser;

- En 2020, les contrôles ont porté sur deux thématiques : la facturation de kilomètres effectués avec des véhicules privés ainsi que les réservations de vols pour l'étranger lors de déplacements professionnels⁹. L'audit interne du DDPS a constaté une plus grande sensibilité à la question des frais que dans les audits précédents. Il estime toutefois que le Groupement Défense pouvait encore améliorer le règlement des indemnités kilométriques. En outre, les aspects économiques et écologiques de l'utilisation des véhicules d'entreprise et des véhicules privés devraient être davantage pris en compte.

Les différentes recommandations de la révision interne du DDPS font l'objet de mesures prises par la direction du département. Leur mise en œuvre est monitorée par la révision interne.

⁷ Prüfbericht «Spesen VBS» (A 2017-07), 16 octobre 2017

⁸ Prüfbericht «Anlässe im VBS» (A 2019-10), 10 juillet 2019

⁹ Prüfbericht «Spesen im VBS: Nutzung des Privatfahrzeugs und Flugreisen von Angestellten» (A 2020-04), 10 septembre 2020

4 Un processus amené à évoluer

4.1 Solutions d'archivage très diverses

Le CDF constate qu'il existe des différences importantes sur la manière dont les unités archivent les décomptes et les justificatifs issus du processus de gestion des frais. Ces documents sont parfois scannés avec les justificatifs, puis stockés de manière numérique sur un serveur de fichiers, dans un système de gestion électronique de documents (ACTA NOVA). Dans d'autres cas, tout est conservé au format papier, par exemple dans le bureau du responsable des finances.

L'AFD et le SFI, les deux unités auditées appartenant au Département fédéral des finances (DFF), envoient quant à elles les décomptes accompagnés de leurs justificatifs au Centre de services en matière de personnel du DFF. Le contrôle de la présence de justificatifs, comme les factures d'hôtel ou les quittances de taxi, relève de la responsabilité des unités. Le Centre de services en matière de personnel du DFF effectue un second contrôle sur un échantillon de décomptes reçus.

Sur l'échantillon d'une centaine de décomptes de l'AFD choisis par le CDF, un tiers ne se trouvaient pas au Centre de services en matière de personnel du DFF. Les justificatifs ont toutefois pour la plupart pu être obtenus en contactant un par un les collaborateurs concernés.

Appréciation

Pour l'heure, le système informatique de gestion des frais ne permet pas de joindre les justificatifs sous forme électronique au décompte. L'ajout de cette possibilité est actuellement envisagé dans le cadre du projet SUPERB.

La proportion de décomptes de l'AFD introuvables au Centre de services en matière de personnel du DFF est particulièrement élevée. Ce qui est problématique puisque ce dernier ne peut pas effectuer de contrôle par échantillon sur des décomptes qu'il n'a pas reçus.

Recommandation 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'OPPER de s'assurer que le Centre de services en matière de personnel du DFF reçoit l'entier des décomptes de frais avec justificatifs de la part des unités.

Prise de position de l'OPPER

Das DLZ PERS EFD sensibilisiert die HR-Dienste seiner Leistungsbezüger zu dieser Thematik regelmässig und anlässlich der zweimonatlich stattfindenden HR-Meetings (letztmals am 27.8.2020). Gemäss der Prozessdokumentation HRPro EFD sind die Vorgesetzten angewiesen, keine Spesen freizugeben ohne die entsprechenden Belege kontrolliert und neu (wenn möglich alles eingescannt als pdf-Datei) an das DLZ Pers EFD gesendet zu haben. Mit der geplanten Einführung eines neuen Spesentools im Rahmen von HR-IT 2025 wird dieses Problem ab 2022 durch den Einsatz geeigneter Workflow-Komponenten und einer elektronischen Belegablage behoben.

4.2 Un nombre élevé de catégories de frais

Les collaborateurs doivent attribuer chacun de leur frais à une catégorie : nuitée, repas, taxi ou billet de train par exemple. L'OFPER tient une liste de ces catégories. Une partie d'entre elles concernent l'ensemble de l'administration fédérale, d'autres sont spécifiques à certaines unités (AFD, DFAE, DDPS, Département fédéral de justice et police et Administration fédérale des contributions).

Au total, 47 catégories de frais applicables à toute la Confédération. L'arrivée de la carte de crédit professionnelle (TCB) a conduit à un dédoublement de huit catégories, ainsi, le collaborateur utilisera une catégorie différente s'il paie une nuitée avec la TCB ou par un autre moyen (carte de crédit privée, argent liquide). Par ailleurs, 11 catégories de frais sont prévues pour déduire des frais privés. Exemple : un collaborateur paie avec la TCB une facture d'hôtel comprenant le prix de la chambre ainsi qu'une consommation au bar. Il saisira dans le système le montant de la chambre sous la catégorie « Nuitées à l'hôtel avec TCB » et le montant de la consommation sous la catégorie « Repas / Hébergement part privée ». Ce dernier sera déduit de son prochain salaire.

Le collaborateur qui saisit ses frais dans le système SAP se verra proposer 13 catégories de frais, plus une catégorie « Autres selon quittance », respectivement « Autres TCB selon quittance », à laquelle il peut attribuer des frais qui n'entreraient dans aucune des autres catégories.

Appréciation

Du point de vue du collaborateur, il est important de limiter le nombre de catégories de frais. Un nombre disproportionné de catégories lui ferait perdre du temps au moment de saisir ses frais et augmenterait le risque d'erreur.

Du point de vue financier, il est en revanche nécessaire de maintenir une certaine diversité dans les catégories de frais. D'une part, les frais sont automatiquement imputés à différents comptes en fonction de la catégorie. Lorsqu'un montant est attribué à la catégorie « Divers », certains responsables des finances le font manuellement. D'autre part, cette répartition permet une analyse de l'importance des différents types de frais.

L'OFPER, qui coordonne la liste des catégories, reçoit régulièrement des demandes d'ajout de nouvelles catégories de la part des unités administratives et adopte une approche plutôt restrictive en la matière afin d'éviter une complexification encore plus grande dans ce domaine.

Le CDF n'a pas identifié de catégories de frais manifestement inutiles ou inutilisées.

Annexe 1 : Bases légales

Loi sur le personnel de la Confédération (LPers) du 24 mars 2000, RS 172.220.1

Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) du 3 juillet 2001,
RS 172.220.111.3

Ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération
(O-OPers) du 6 décembre 2001, RS 172.220.111.31

Ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération
(O-OPers – DFAE) du 20 septembre 2002, RS 172.220.111.343.3

Annexe 2 : Abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
CDF	Contrôle fédéral des finances
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFPER	Office fédéral du personnel
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
O-OPers	Ordonnance du Département fédéral des finances concernant l'OPers
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
TCB	Travel Card Bund, carte de crédit de la Confédération

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).