



# ***Le système de contrôle interne de l'administration fédérale : Une mise en œuvre inachevée***

Administration fédérale des finances  
Office fédéral du personnel



## **Impressum**

<b>Adresse de commande</b>	Contrôle fédéral des finances (CDF)
<b>Bestelladresse</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.cdf.admin.ch/">http://www.cdf.admin.ch/</a>
<b>Order address</b>	
<b>Numéro de commande</b>	1.13407.601.00189.18
<b>Bestellnummer</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Complément d'informations</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	info@efk.admin.ch
<b>Informazioni complementari</b>	Tél. 058 463 11 11
<b>Additional information</b>	
<b>Texte original</b>	Français
<b>Originaltext</b>	Französisch
<b>Testo originale</b>	Francese
<b>Original text</b>	French
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorised (please mention the source)



## **Le système de contrôle interne de l'administration fédérale : Une mise en œuvre inachevée**

### **L'essentiel en bref**

---

Le système de contrôle interne (SCI) a été introduit par étapes dans les offices de la Confédération entre 2007 et 2008. Cinq ans après son introduction, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de faire un état des lieux du dispositif de SCI et de sa mise en œuvre.

Selon la loi sur les finances de la Confédération (LFC), le SCI englobe les mesures permettant de protéger la fortune de la Confédération, de garantir l'utilisation efficace et économe des fonds, de prévenir ou déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes, ainsi que de garantir la régularité de la tenue des comptes et la fiabilité des rapports. Il s'agit du **SCI au sens large**, qui est malheureusement passé à l'arrière-plan.

Lorsque les directions d'office évoquent aujourd'hui le SCI, elles ont trop souvent à l'esprit le SCI au sens étroit, soit le dispositif qui est détaillé dans les directives de l'Administration fédérale des finances (AFF). Celui-ci se concentre sur la régularité de la tenue de la comptabilité. Cette solution est inspirée de celle choisie pour le secteur privé, mais ne couvre que très partiellement les risques de l'administration fédérale. L'opportunité d'étendre les instruments de SCI aux risques de mauvaise gestion, d'inefficacité de l'administration ou de non-respect du droit devrait être étudiée. Une telle solution permettrait d'assurer une meilleure cohérence dans l'approche de gestion des risques et l'application d'un SCI sur l'ensemble des activités de l'administration fédérale. Une telle extension devrait cependant être accompagnée par une remise en question et une réduction des contrôles actuels. L'administration fédérale n'a pas besoin de plus de contrôles mais de meilleurs contrôles, soit des contrôles plus efficaces et suivis de conséquences en cas de comportements déviants graves.

S'agissant du **SCI au sens étroit**, le CDF recommande notamment les améliorations suivantes :

- a) Réviser l'ordonnance sur les finances de la Confédération afin de supprimer certains contrôles qui ne sont pas rentables (relever par exemple les seuils de l'inscription des investissements à l'actif ou de la validation des factures) ;
- b) Déplacer vers l'amont l'accent des contrôles, en le déplaçant des flux des paiements vers le domaine des engagements, afin de mieux contrôler les décisions qui engagent la Confédération, tels que les contrats, les commandes ou les décisions d'octroi de subvention ;
- c) Etudier la mise en place d'une publication des signatures autorisées de la Confédération, qui soit efficace et présente un caractère obligatoire pour les tiers, afin de contrôler les opérations critiques comme par exemple les ouvertures de compte bancaire.

Pour être efficace, le SCI doit être appliqué. Les audits réalisés par le CDF en 2012 et 2013 ont mis en lumière de multiples problèmes dans ce domaine et une grande variété de niveau d'implémentation et de surveillance du SCI entre les unités administratives. Pour mieux comprendre les raisons de cette situation insatisfaisante, le CDF a procédé pour un échantillon d'unités à des interviews ciblés des acteurs du SCI.



Les raisons suivantes sont évoquées pour justifier les problèmes de mises en œuvre :

- L'importance du projet de SCI a été sous-estimée par les directions; les ressources, le soutien hiérarchique et les compétences nécessaires n'ont dès lors pas été mises à disposition.
- Les offices n'ont pas adapté les modèles préconisés par l'AFF à leurs processus et à leurs risques spécifiques.
- Les responsables de processus et les responsables du SCI n'ont pas joué leur rôle dans la surveillance du SCI et n'ont pas établi les rapports utiles à l'appréciation de sa mise en œuvre.

Pour certains offices, les efforts encore à consacrer pour atteindre le niveau de SCI exigé semblent raisonnables, car il s'agit principalement de formaliser les contrôles ou la surveillance effectués. Pour d'autres unités, les actions nécessaires à une mise en conformité de leur SCI est beaucoup plus conséquente, soit parce que le concept de SCI n'a pas été compris, ou alors parce que les compétences et ressources nécessaires font encore défaut. Il sera par conséquent difficile d'atteindre les exigences fixées dans un délai raisonnable, sans des mesures complémentaires. Une de ces mesures serait que l'AFF, qui a la responsabilité d'établir le compte d'Etat de la Confédération, obtienne dorénavant l'ensemble des rapports annuels des responsables du SCI pour identifier les offices qui peuvent poser problème en termes de SCI et intervenir rapidement auprès du département concerné.

## **Das interne Kontrollsystem der Bundesverwaltung: Eine unvollendete Umsetzung**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Das interne Kontrollsystem (IKS) wurde in den Ämtern der Bundesverwaltung etappenweise zwischen 2007 und 2008 eingeführt. Fünf Jahre nach seiner Einführung hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) entschieden, eine Bestandsaufnahme von Instrumentarium und Umsetzung des IKS vorzunehmen.

Laut Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) umfasst das IKS die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen des Bundes zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel, d.h. deren wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Der Begriff IKS ist **weit gefasst**, doch leider ist diese Bedeutung in den Hintergrund getreten.

Wenn die Amtsleitungen heute vom IKS sprechen, gehen sie zu oft vom IKS im engeren Sinne aus, das heisst von den IKS-Vorgaben und -massnahmen, wie sie im Leitfaden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ausführlich beschrieben sind. Diese Vorgaben und Massnahmen beschränken sich auf die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und richten sich somit nach der privatwirtschaftlichen Lösung, decken jedoch die spezifischen Risiken der Bundesverwaltung nur unvollständig ab. Zu prüfen wäre die Notwendigkeit einer Ausweitung des IKS-Instrumentariums auf die Risiken schlechte Geschäftsführung, ineffiziente Verwaltung oder Nichteinhaltung des Rechts. Eine solche Lösung würde bezüglich des Risikomanagement-Ansatzes und bei der Umsetzung eines flächendeckenden IKS für alle Tätigkeiten in der Bundesverwaltung mehr Kohärenz gewährleisten. Eine derartige Ausweitung müsste allerdings mit der Hinterfragung und Verringerung der gegenwärtigen Prüfungen einhergehen. Die Bundesverwaltung braucht nicht *mehr*, sondern *bessere* Kontrollen, also wirksamere Kontrollen, die in Fällen schwerwiegenden Fehlverhaltens auch Konsequenzen nach sich ziehen.

Die EFK empfiehlt für das IKS im **engeren Sinne** insbesondere folgende Verbesserungen:

- a) Revision der Finanzhaushaltsverordnung, um gewisse unrentable Kontrollen abzuschaffen (beispielsweise mit der Anhebung der Aktivierungsgrenzen für Investitionsausgaben oder der Freigabegrenzen für Zahlungsanweisungen).
- b) Das Hauptgewicht der Kontrollen vom nachgelagerten Bereich des Zahlungsflusses in den vorgelagerten Bereich der Verpflichtungen verschieben, um die für den Bund verbindlichen Entscheide wie Verträge, Bestellungen oder Subventionsverfügungen besser überwachen zu können.
- c) Die Schaffung einer wirksamen und für Dritte obligatorischen Publikation aller Zeichnungsberechtigungen in der Bundesverwaltung, damit heikle Geschäfte wie zum Beispiel die Eröffnung von Bankkonten kontrolliert werden können.

Ein IKS kann nur wirksam sein, wenn es auch umgesetzt wird. Die von der EFK 2012 und 2013 durchgeführten Prüfungen brachten in dieser Hinsicht zahlreiche Probleme sowie grosse Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten bei der Umsetzung und Überwachung des IKS an den

Tag. Die EFK führte bei den Einheiten stichprobenweise gezielte Befragungen der IKS-Verantwortlichen durch, um die Ursachen dieser unbefriedigenden Situation besser zu verstehen.

Folgende Gründe werden zur Erklärung der Schwierigkeiten bei der Umsetzung angeführt:

- Die Direktorinnen und Direktoren der Verwaltungseinheiten haben die Dimensionen des IKS-Projekts unterschätzt und nur in unzureichendem Masse Ressourcen, Unterstützung durch die Vorgesetzten und Kompetenzen zur Verfügung gestellt.
- Die Verwaltungseinheiten haben das generische Modell der EFV nicht auf ihre spezifischen Prozesse und Risiken angepasst.
- Weder die Prozess- noch die IKS-Verantwortlichen haben bei der Überwachung des IKS die ihnen zugedachte Rolle gespielt und einen Evaluationsbericht zur Umsetzung des IKS geliefert.

Bei manchen Ämtern kann davon ausgegangen werden, dass die ausstehenden Anstrengungen zur Erreichung des geforderten IKS-Niveaus zumutbar sind, da es bei ihnen in erster Linie um eine Formalisierung der Prüfungen oder der Überwachung geht. Bei anderen Einheiten hingegen werden viel grössere Anstrengungen unternommen werden müssen, damit das IKS den Anforderungen entspricht, sei es weil das IKS-Konzept nicht verstanden wurde oder die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen noch nicht vorhanden sind. Ohne ergänzende Massnahmen wird es kaum möglich sein, die Anforderungen innert vernünftiger Frist zu erfüllen. Eine mögliche Ergänzungsmassnahme könnte die Zustellung sämtlicher Jahresberichte der IKS-Verantwortlichen an die EFV sein, welche für die Erstellung der Staatsrechnung des Bundes verantwortlich ist. Dies würde ihr erlauben festzustellen, welche Verwaltungseinheiten bezüglich ihres IKS Probleme aufweisen und sie könnte frühzeitig beim betroffenen Departement intervenieren.

**Originaltext in Französisch**

## **Il sistema di controllo interno dell'Amministrazione federale: un'attuazione incompiuta**

### **L'essenziale in breve**

---

Tra il 2007 e il 2008 il sistema di controllo interno (SCI) è stato introdotto gradualmente negli Uffici della Confederazione. A distanza di cinque anni dalla sua introduzione, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha deciso di fare un bilancio di questo dispositivo e della sua attuazione.

Secondo la legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC), il SCI comprende le misure necessarie per proteggere il patrimonio della Confederazione, assicurare l'impiego efficace ed economico dei fondi, evitare o scoprire errori e irregolarità nella tenuta dei conti e garantire il rispetto delle prescrizioni in materia di presentazione dei conti e l'affidabilità del rendiconto. In questi casi al SCI va data un'interpretazione ampia che purtroppo è passata in secondo piano.

Quando le direzioni degli Uffici parlano del SCI, molto spesso si riferiscono al SCI in senso stretto, ovvero al dispositivo descritto in modo dettagliato nelle direttive dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) che si limita alla regolarità della tenuta dei conti. Questa soluzione si basa su quella scelta nel settore privato ma copre solo in parte i rischi dell'Amministrazione federale. Si dovrebbe quindi prendere in esame l'opportunità di estendere gli strumenti del SCI ai rischi legati alla cattiva governance, all'inefficienza dell'Amministrazione o all'inosservanza del diritto. Una soluzione simile potrebbe garantire nell'ambito dell'applicazione di un SCI un approccio più coerente alla gestione dei rischi per l'insieme delle attività dell'Amministrazione federale. Tuttavia, per estendere in maniera tale il SCI si dovrebbero mettere in discussione e diminuire i controlli attuali. L'Amministrazione federale non ha bisogno di più controlli, bensì di controlli più efficaci che comportano conseguenze in caso di grave inadempimento.

Per quanto riguarda il SCI in senso stretto il CDF raccomanda i seguenti miglioramenti:

- a) rivedere l'ordinanza sulle finanze della Confederazione al fine di eliminare quei controlli che non sono redditizi (ad es. aumentare i limiti dell'iscrizione all'attivo per gli investimenti o il limite di autorizzazione per i mandati di pagamento);
- b) focalizzare l'attenzione sull'inizio del processo di controllo, spostandola dai flussi dei pagamenti all'ambito degli impegni, per meglio controllare le decisioni vincolanti della Confederazione, come quelle relative ai contratti, alle ordinazioni o alla concessione di sussidi;
- c) creare una pubblicazione delle firme autorizzate della Confederazione che sia efficace e abbia carattere vincolante per i terzi, al fine di controllare le operazioni critiche come ad esempio l'apertura di conti bancari.

Per essere efficace il SCI deve essere applicato. Le verifiche che il CDF ha effettuato nel 2012 e nel 2013 hanno messo in evidenza diversi problemi in questo ambito e grandi differenze nel livello di implementazione e di sorveglianza del SCI tra le unità amministrative. Al fine di capire le cause di questa situazione insoddisfacente, il CDF ha intervistato i responsabili del SCI di unità scelte a campione.



I motivi addotti per giustificare i problemi di attuazione sono i seguenti:

- l'importanza del progetto concernente il SCI è stata sottovalutata dalle direzioni. Di conseguenza le risorse, il sostegno da parte delle direzioni degli Uffici e le competenze necessarie non sono stati messi a disposizione;
- gli Uffici non hanno adattato i modelli previsti dall'AFF ai propri processi e ai propri rischi specifici;
- i responsabili del processo e i responsabili del SCI non hanno svolto pienamente il loro ruolo nella sorveglianza del SCI e non hanno fornito rapporti utili a valutare l'attuazione di questo sistema.

Per alcuni Uffici gli sforzi richiesti per raggiungere il livello del SCI auspicato sembrano ragionevoli dato che si tratta soprattutto di formalizzare la sorveglianza o i controlli effettuati. Per altre unità, invece, gli sforzi necessari per adeguare il SCI sono molto più significativi, o perché il controllo del SCI non è stato capito o perché mancano ancora le competenze e le risorse necessarie. Di conseguenza, se non si ricorre a misure complementari sarà difficile soddisfare in tempi ragionevoli le esigenze stabilite. Una di queste misure prevede che d'ora in poi l'AFF, che ha la responsabilità di redigere il consuntivo della Confederazione, riceva tutti i rapporti annuali dei responsabili del SCI al fine di determinare gli Uffici in cui questo sistema presenta dei problemi e quindi di intervenire velocemente all'interno del dipartimento coinvolto.

**Testo originale in francese**

## **The Federal Administration's internal control system: not fully implemented**

### **Key facts**

---

The internal control system (ICS) was phased in by the Confederation's offices between 2007 and 2008. Five years after its introduction, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) decided to assess the ICS and its implementation.

According to the Financial Budget Act (FBA), the ICS covers the measures that make it possible to protect the Confederation's assets, to ensure funds are used effectively and economically, to prevent or detect accounting errors and deficiencies, as well as to ensure that accounting is in order and financial reporting is reliable. This is the **ICS in the broad sense**, which has unfortunately faded into the background.

When office managements talk about the ICS today, all too often they have in mind the ICS in the narrow sense, i.e. the system that is detailed in the directives of the Federal Finance Administration (FFA), which concentrates on ensuring that the accounts are kept in good order. This solution is based on that chosen by the private sector, but it only covers the Federal Administration's risks to a very limited extent. The possibility of extending the ICS tools to the risks of poor management, inefficient administration or non-compliance with the law should be examined. Such a solution would make it possible to ensure better consistency in the risk management approach and the application of the ICS to all of the Federal Administration's activities. However, such an extension should be accompanied by some rethinking and a reduction in current controls. The Federal Administration does not need more controls, but rather better controls, i.e. ones that are more effective and that are followed by consequences in the event of seriously deviant conduct.

With regard to the **ICS in the narrow sense**, the SFAO recommends the following improvements in particular:

- a) Revise the Financial Budget Ordinance in order to eliminate certain controls that are not profitable (e.g. raise the thresholds for the capitalisation of investments or invoice validation)
- b) Shift the emphasis of controls upstream by moving it from the payment stream to the area of commitments/liabilities in order to have better control of decisions that commit the Confederation, e.g. contracts, orders, decisions to grant subsidies
- c) Examine the establishment of a published list of authorised federal signatures that is effective and of a mandatory nature for third parties in order to check critical actions such as the opening of bank accounts

The ICS has to be applied in order to be effective. The audits conducted by the SFAO in 2012 and 2013 highlighted multiple problems in this area as well as a broad range of levels of ICS implementation and supervision in the administrative units. In order to gain a better understanding of this unsatisfactory situation, the SFAO conducted targeted interviews of ICS stakeholders in a sample set of units.



The following reasons were given to justify the implementation problems:

- The size of the ICS project was underestimated by management; the resources, hierarchical support and necessary skills were thus not provided
- The offices did not adapt the models proposed by the FFA to their specific risks and processes
- The process owners and ICS officers did not play their role in ICS supervision and did not draw up useful reports for assessing its implementation

For certain offices, the efforts still to be made to reach the required ICS level seem reasonable, as it is mainly a case of formalising the controls or supervision carried out. For other units, far more significant action is needed to bring their ICS into line either because the ICS concept has not yet been understood or else because the necessary skills and resources are still not available. Consequently, it will be difficult to meet the set requirements within a reasonable timeframe without supplementary measures. One such measure would be for the FFA, which is responsible for preparing the Confederation's state financial statements, to obtain all annual reports from ICS officers in the future in order to identify those offices that could pose a problem in ICS terms and act rapidly in the department concerned.

**Original text in French**

### **Prise de position générale de l'Administration fédérale des finances**

Im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells NRM und gestützt auf den revidierten Art. 39 FHG (SR 611.0) hat die Bundesverwaltung in den Jahren 2007 und 2008 ein Internes Kontrollsystem (IKS) eingeführt. Damit übernahm sie auch in dieser Hinsicht eine Vorbildfunktion auf nationaler und internationaler Ebene. Das eingeführte IKS lehnt sich stark an jenes der Privatwirtschaft an, wobei der in Art. 39 Abs. 2 FHG festgehaltene Grundsatz «... berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis» kostspielige und aufwändige Auswüchse verhindern soll.

Die EFK prüft ihrem Auftrag gemäss das IKS regelmässig und hat anlässlich der Prüfung der Bundesrechnungen 2012 und 2013 darauf hingewiesen, dass ihrer Ansicht nach das IKS in einzelnen Verwaltungseinheiten ungenügend umgesetzt sei. Die Vorgaben und Massnahmen der EFV wurden in diesen Berichten grundsätzlich positiv beurteilt. Die EFV hat im Rahmen ihrer Möglichkeiten entsprechende Massnahmen (z. B. Ausbildung, Information der Direktoren/Direktorinnen, etc.) getroffen, weist aber darauf hin, dass gemäss FHG die Umsetzung des IKS in den Verantwortungsbereich der Direktoren/Direktorinnen der einzelnen VE fällt.

Die EFV akzeptiert, dass es unterschiedliche Auffassungen über den Umfang und die Qualität des IKS in der Bundesverwaltung geben kann. Sie hat die mit dem vorliegenden Bericht abgegebenen Empfehlungen geprüft und wird – wo möglich, sinnvoll und unter dem Grundsatz des ‚Kosten-Nutzen-Verhältnisses‘ vertretbar – entsprechende Massnahmen treffen. Allerdings sind aus Sicht der EFV einzelne Empfehlungen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand umsetzbar. Zudem ist aus unserer Sicht der Nutzen nicht in jedem Fall erkennbar. Die EFV weist in den jeweiligen Stellungnahmen zu den Empfehlungen der EFK darauf hin.

Die EFV dankt der EFK für ihre Arbeiten, die transparente Darstellung der Ergebnisse und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

### **Décision de la Cheffe du Département fédéral des finances, Madame la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf**

Le Contrôle fédéral des finances n'a pas accepté le rejet total ou partiel de ses recommandations par l'Administration fédérale des finances. En application de l'article 12, alinéa 3, de la Loi sur le contrôle des finances, il a soumis ses propositions à la Cheffe du Département fédéral des finances. Celle-ci a confirmé en date du 15 janvier 2015 la position de l'AFF. A cette occasion, l'AFF a apporté des compléments à sa première position, précisions qui sont reprises dans le présent rapport.

Le CDF a pris acte de cette décision et a renoncé à la soumettre au Conseil fédéral.



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mission et déroulement de l'audit</b>	<b>13</b>
1.1	Contexte	13
1.2	Objectifs et questions d'audit	13
1.3	Etendue de l'audit et principes	13
1.4	Documentation et entretiens	14
<b>2</b>	<b>Les caractéristiques du SCI dans l'administration fédérale</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>Le dispositif de SCI prévu ne couvre pas tous les objectifs légaux</b>	<b>17</b>
3.1	L'objectif d'emploi efficace et économe des fonds n'est pas couvert	17
3.2	Les signatures autorisées des offices ne figurent pas dans un registre public	18
3.3	La double-signature n'est obligatoire que pour les paiements	18
3.4	Les directeurs d'office ne doivent pas faire valider leurs décomptes de frais	19
3.5	Le rapport coût-utilité des mesures du contrôle interne doit être reconsidéré	19
<b>4</b>	<b>La mise en œuvre du dispositif SCI est encore insuffisante</b>	<b>20</b>
4.1	Environnement de contrôle : L'importance du SCI a été sous-estimée	21
4.2	Evaluation des risques : Une approche pas toujours adaptée	22
4.3	Activités de contrôle : Des efforts à concentrer sur les contrôles clés	23
4.4	Information et communication : La communication interne est lacunaire	24
4.5	Surveillance : Une tâche négligée	24
<b>5</b>	<b>Les recommandations</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Entretien final</b>	<b>30</b>
<b>Annexe 1:</b>	<b>Bases légales</b>	<b>31</b>
<b>Annexe 2:</b>	<b>Abréviations</b>	<b>32</b>
<b>Annexe 3:</b>	<b>Glossaire, priorité des recommandations du CDF</b>	<b>33</b>
<b>Annexe 4:</b>	<b>Liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'audit</b>	<b>35</b>
<b>Annexe 5:</b>	<b>Thèmes traités lors des interviews</b>	<b>37</b>

## **1 Mission et déroulement de l'audit**

### **1.1 Contexte**

Le système de contrôle interne (SCI) a été introduit par étapes dans les offices de la Confédération entre décembre 2007 et octobre 2008 selon la planification prévue par l'Administration fédérale des finances (AFF).

### **1.2 Objectifs et questions d'audit**

La présente analyse réalisée par le CDF a pour objectif de faire un état des lieux de l'introduction et de la gestion du SCI au sein de la Confédération. Il s'agit plus particulièrement de déterminer si le dispositif du SCI est conforme aux objectifs fixés par la loi sur les finances de la Confédération (LFC) et si le niveau de SCI atteint répond aux exigences fixées par les directives de l'AFF. Cette analyse a également été l'occasion d'amener un éclairage sur le potentiel d'évolution du SCI.

Les questions principales d'audit sont :

- Le dispositif prévu pour le SCI permet-il de répondre aux objectifs fixés par les bases légales ?
- Quels sont les problèmes relevés dans la mise en place et la gestion du SCI et quelles sont leurs causes ?
- Y a-t-il un potentiel d'évolution du SCI ?

### **1.3 Etendue de l'audit et principes**

L'analyse a été exécutée entre le 4 et le 29 novembre 2013 par Madame Gabriela Carrapa et Monsieur Daniel Aeby, responsable d'audit.

Pour effectuer cette analyse, le CDF s'est basé sur le résultat des audits du SCI réalisés en 2012 et 2013 dans le cadre des travaux préparatoires à la révision des comptes annuels de la Confédération, ainsi que sur les informations collectées dans le cadre d'interviews. Ces dernières ont été réalisées auprès d'un échantillon de différents acteurs jouant un rôle dans la mise en œuvre du SCI pour leur département ou leur office. Le choix de cette approche avec des questionnaires standardisés a permis d'étendre les connaissances du CDF sur le contexte de la mise en œuvre et de la gestion du SCI en référence aux composantes du modèle du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Le détail des thématiques traitées lors de ces interviews figure dans l'annexe 4.

Cet audit a également bénéficié du résultat d'un travail de mémoire effectué par un stagiaire de l'AFF dans le cadre de son « Master of Arts in Public Management and Policy »<sup>1</sup>. En effet, ce travail de mémoire a entre autre analysé les facteurs ayant favorisé ou desservi la mise en place du SCI pour un échantillon d'offices ayant fait l'objet d'un audit du CDF en 2012.

---

<sup>1</sup> Das IKS der Schweizerischen Bundesverwaltung – Eine Analyse. Onur Kadir Ogul, Août 2013



#### **1.4 Documentation et entretiens**

Les informations et documents utiles à l'audit ont été fournis par les personnes de contact auprès de la Division Finances et comptabilité de l'AFF, ainsi que par les personnes interviewées dans les entités sélectionnées par le CDF. La liste des interlocuteurs figure en annexe 3.

Le CDF remercie l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de cet audit pour leur disponibilité et leur bonne collaboration.

## **2 Les caractéristiques du SCI dans l'administration fédérale**

L'obligation de mettre en œuvre un SCI au sein de la Confédération est ancrée dans la loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0) et l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC, RS 611.01).

Selon l'article 39 LFC relatif au contrôle interne, le Conseil fédéral prend les mesures permettant de:

- a. protéger la fortune de la Confédération;
- b. garantir l'utilisation adéquate des fonds conformément aux principes énoncés à l'article 12, alinéa 4;
- c. prévenir ou déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes;
- d. garantir la régularité de la tenue des comptes et la fiabilité des rapports.

Il tient compte des risques encourus et du rapport coût-utilité.

L'article 12, alinéa 4 LFC énoncé sous la lettre b ci-avant précise que le Conseil fédéral et l'administration gèrent les finances de la Confédération selon les principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi ménager des fonds. Ils veillent à un emploi efficace et économe des fonds.

L'article 36 OFC mentionne que :

- Le système de contrôle interne comprend des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques.
- L'Administration des finances édicte les directives nécessaires en accord avec le Contrôle des finances et après consultation des départements.
- Les directeurs des unités administratives sont responsables de l'introduction, de l'utilisation et de la supervision du système de contrôle dans leur domaine de compétence.

Les départements sont quant à eux chargés de planifier, diriger et coordonner la gestion financière dans leur domaine de compétence. Ils veillent en particulier à la qualité de la comptabilité et émettent, au besoin des directives complémentaires en vue de mettre en œuvre les objectifs du Conseil fédéral, du Département fédéral des finances (DFF) et de l'AFF.

Les directives de l'AFF relatives à la mise en œuvre du SCI figurent dans le chapitre 4.8 du « Manuel MGB + TC ». Ces directives sont accompagnées d'un guide d'application du SCI, édité dans une première version en 2007 et mis à jour en 2009, comprenant plusieurs annexes. Ces annexes proposent des modèles de matrice des risques et de contrôle pour 11 processus commerciaux types qui doivent être adaptés et complétés par les offices selon leurs besoins.

Selon les exigences formulées dans le guide sur le SCI, celui-ci doit atteindre le niveau 4 « surveillé », d'après le modèle de maturité suivant :

**Graphique 1 : Echelle du niveau de maturité du SCI**



Source : Guide du CDF « Mise en place d'un système de contrôle interne (SCI) »

### 3 Le dispositif de SCI prévu ne couvre pas tous les objectifs légaux

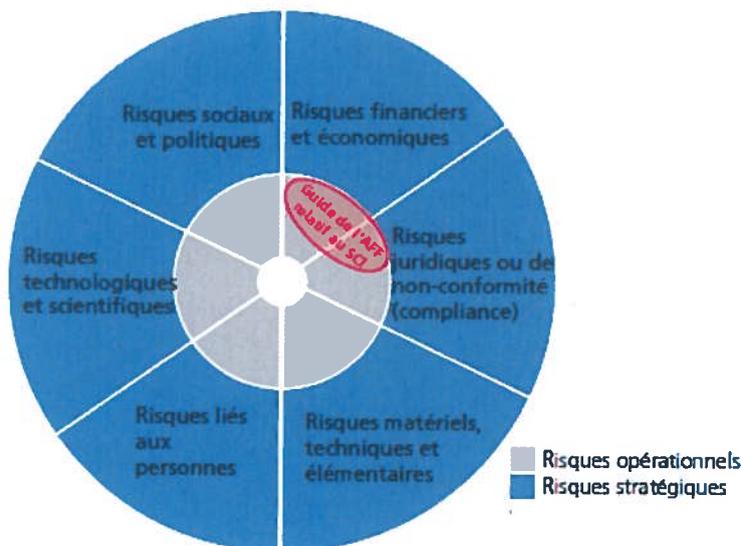
#### 3.1 L'objectif d'emploi efficace et économe des fonds n'est pas couvert

Selon l'article 39 LFC, le SCI a pour objectif de prendre des mesures permettant de protéger la fortune de la Confédération, de garantir l'utilisation adéquate des fonds, de prévenir ou déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes, ainsi que de garantir la régularité de la tenue des comptes et la fiabilité des rapports. L'utilisation adéquate des fonds prévue dans les objectifs du SCI précités fait référence à la notion d'emploi efficace et économe des fonds définie par l'article 12, alinéa 4 LFC, il s'agit par conséquent d'un SCI au sens large.

La mise en œuvre du SCI dans l'administration fédérale s'intègre dans un objectif global de gestion des risques en tant qu'outil de pilotage. Le SCI, tel qu'il a été conçu pour l'administration fédérale se concentre cependant sur les risques opérationnels de type financiers et économiques, ainsi que partiellement de non-conformité au droit.

Le schéma ci-après représente le périmètre d'implémentation du SCI décrit dans le guide du SCI de l'AFF :

**Graphique 2 : Périmètre d'implémentation du SCI**



Source : Guide de l'AFF « Système de contrôle interne »

La formalisation du SCI telle que prévue par le dispositif légal s'arrête aujourd'hui aux processus liés au compte d'Etat. Il s'agit donc d'un SCI au sens étroit. Cette solution est inspirée de celle choisie pour le secteur privé<sup>2</sup>, mais ne couvre que très partiellement les risques de l'administration fédérale.

<sup>2</sup> Articles 716a, alinéa 1, chiffre 3 et 728a, alinéa 1, chiffre 3 du Code des obligations

L'opportunité d'étendre les instruments SCI aux risques de mauvaise gestion, d'inefficacité de l'administration ou de non-respect du droit devrait être étudiée afin de couvrir l'objectif d'emploi efficace et économe des fonds. Une telle solution permettrait également d'assurer une meilleure cohérence dans l'approche de gestion des risques et l'application d'un SCI sur l'ensemble des activités de l'administration fédérale.

Une extension du SCI devrait cependant être accompagnée par une réduction des contrôles actuels. L'administration fédérale n'a pas besoin de plus de contrôles mais de meilleurs contrôles, soit des contrôles plus efficaces et suivis de conséquences en cas de comportements déviants graves.

### **3.2 Les signatures autorisées des offices ne figurent pas dans un registre public**

Contrairement au secteur privé, les unités administratives de la Confédération ne doivent pas inscrire au Registre du commerce les personnes ayant qualité pour engager la Confédération avec leur mode de signature (individuelle ou collective).

Cette absence de reconnaissance officielle et transparente des signatures autorisées des unités administratives entraîne des risques. Il est par exemple difficile pour un institut financier de vérifier lors de la demande d'ouverture d'un compte bancaire si son interlocuteur est autorisé à faire cette opération au nom de la Confédération. L'existence de comptes bancaires ouverts sans autorisation de l'AFF, et qui ne seraient donc pas enregistrés dans la comptabilité, ne peut être aujourd'hui exclue.

Un fournisseur n'est pas non plus en mesure de vérifier que son partenaire contractuel est habilité à engager la Confédération par sa signature.

### **3.3 La double-signature n'est obligatoire que pour les paiements**

L'OFC règle à son article 37 les principes de signature des pièces justifiant les paiements et prévoit le principe de double signature. Des documents importants, comme par exemple les contrats ou les décisions d'octroi de subvention, ne sont pas concernés par cette obligation, quelle que soit leur incidence juridique ou financière.

Les directeurs d'office sont libres de définir les délégations de compétences dans leur entité pour ce type de documents<sup>3</sup>, avec le risque qu'aucun contrôle des 4 yeux adapté ne soit prévu ou que la délégation soit faite à un niveau hiérarchique inapproprié.

Pour renforcer le contrôle interne, le principe de double-signature devrait être introduit pour toutes les décisions de la Confédération qui entraînent un engagement supérieur à 50'000 francs.

---

<sup>3</sup> L'article 49, alinéa 3 de la Loi sur l'Organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA – RS 172.010) précise que « Les directeurs de groupement et d'office règlent la délégation de signature dans leur domaine de compétence ».

### **3.4 Les directeurs d'office ne doivent pas faire valider leurs décomptes de frais**

La question de l'existence et de la validité d'un contrôle se pose également pour les décomptes de frais de voyages des directeurs d'office et des secrétaires généraux (E-Gate). Ces derniers peuvent aujourd'hui autoriser le paiement de leurs propres décomptes sans validation par une tierce personne (Selbst-Genehmiger). Cette pratique ne repose sur aucune base légale. Elle doit être remise en question, ne serait-ce que pour renforcer la crédibilité des personnes concernées.

Par ailleurs, l'article 37, alinéa 2 bis de l'OFC prévoit que les unités administratives procèdent mensuellement à un contrôle de plausibilité des décomptes de frais de leurs collaborateurs. En pratique, deux extractions du système sont établies sous la responsabilité de l'OFPER et devraient être transmises aux responsables des ressources humaines des unités administratives pour effectuer ce contrôle. Il s'agit d'une liste des dépenses supérieures à 5'000 francs et d'une liste des dépenses concernant les « Selbst-Genehmiger ». Le CDF constate que certaines unités administratives ne reçoivent pas ces extractions. Ni ces unités, ni l'OFPER ne sont conscients de cette situation.

### **3.5 Le rapport coût-utilité des mesures du contrôle interne doit être reconsidéré**

L'article 39 LFC précise que le contrôle interne tient compte des risques encourus et du rapport coût-utilité. En effet, tout bon contrôle interne ne doit pas seulement être efficace, mais également efficient, c'est-à-dire éviter toute charge administrative inutile. Le CDF constate aujourd'hui une frilosité des offices qui, dans certains domaines, n'ont pas le courage de renoncer consciemment et volontairement à des contrôles manuels qui ne sont pas rentables.

A titre d'exemple, le CDF est d'avis que certains seuils déterminés dans l'OFC amènent des coûts administratifs de traitement trop importants par rapport à l'utilité de la mesure ou au risque encouru. Il s'agit de :

- L'article 56, alinéa 1 OFC qui prévoit des seuils d'inscription des investissements à l'actif à partir de 100'000 francs pour les immeubles, de 5'000 francs pour les biens meubles et de 100'000 francs pour les immobilisations corporelles. Pour les immobilisations incorporelles produites à l'interne le seuil a été fixé à 1 million de francs par projet selon le chapitre 5.2.4 du Manuel. Les opérations administratives et comptables pourraient être allégées en augmentant ces seuils d'activation.
- L'article 37, alinéa 2, lettre c OFC qui détermine que toutes les factures à partir d'un montant de 500 francs doivent être visées par deux personnes. Compte tenu du volume de factures à traiter, la charge administrative pourrait être réduite en augmentant ce seuil à 5'000 ou 10'000 francs.

#### 4 La mise en œuvre du dispositif SCI est encore insuffisante

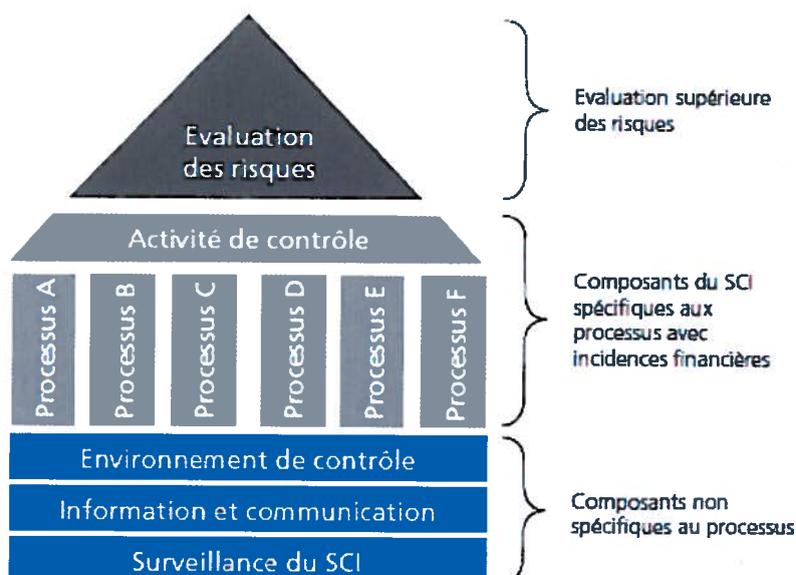
Le CDF a vérifié durant les exercices 2012 et 2013 l'existence du SCI pour plusieurs processus ayant une importance significative pour le Compte d'Etat de la Confédération. Les résultats de ces contrôles ont montré une grande disparité du niveau de mise en œuvre du SCI, avec plusieurs offices pour lesquelles l'existence du SCI ne pouvait pas être confirmée. Un résumé du résultat de ces audits a été communiqué par le CDF à l'AFF dans un rapport spécifique pour chacune des années. Ces constats ont conduit à formuler une réserve dans l'existence du SCI lors de l'audit du compte d'Etat 2013.

Pour mieux comprendre les raisons qui ont amené à ce résultat, le CDF a décidé de compléter sa perception de la mise en œuvre du SCI par des interviews effectuées auprès d'un échantillon de six offices. La sélection a été faite de manière à avoir un panel des caractéristiques ayant une influence sur la mise en œuvre du SCI, comme par exemple le département d'appartenance, la taille de l'office, le type d'organisation (centralisée ou décentralisée), ainsi que le genre d'activités (généralisant plutôt des recettes ou des charges).

Dans chaque office, les questions relatives à la mise en œuvre et la gestion du SCI ont été posées à un membre de la direction, au responsable du SCI, au responsable de la gestion des risques, au responsable des finances et à un responsable de processus sélectionné. A noter que certaines personnes cumulent une ou plusieurs des fonctions précitées. Lorsque l'office disposait d'une inspection des finances au niveau de l'office ou au niveau du département, cette dernière a également été sollicitée pour fournir des informations.

Les thématiques abordées avec l'ensemble des interlocuteurs se basaient sur le modèle présenté par l'AFF dans son guide du SCI. Ce modèle est inspiré du référentiel COSO et comprend les composants suivants :

**Graphique 3 : Composants du SCI**



Source : Guide de l'AFF « Système de contrôle interne »

Il a été demandé pour chacun des thèmes abordés (voir détail en annexe 4) si la situation dans l'office était conforme aux exigences posées.

Les informations et appréciations communiquées par les personnes interrogées sont le reflet de leur propre évaluation de la situation du SCI et n'ont pas fait l'objet d'une vérification de la part du CDF. Elles peuvent ainsi diverger des constats faits par le CDF lors de ses audits ou des remarques faites lors des interviews qui ont suivi.

Sur la base de l'ensemble des appréciations récoltées, le CDF développe dans les chapitres suivants, par composant du SCI, les raisons expliquant les écarts entre le modèle et la réalité.

#### **4.1 Environnement de contrôle : L'importance du SCI a été sous-estimée**

Les offices disposent en règle générale d'un environnement de contrôle permettant de construire un SCI sur des bases solides. Le CDF relève plus particulièrement la promotion des valeurs éthiques par un code de comportement commun, un bon niveau de compétences des collaborateurs, des organisations et responsabilités définies et formalisées, des directives pour le personnel, ainsi qu'un outil de gestion financière et comptable moderne. Ces conditions préalables n'assurent cependant pas un environnement de contrôle adéquat à l'implémentation du SCI.

L'importance donnée par la direction de l'office à la mise en place du SCI et à sa gestion est déterminante pour la réussite ou non du projet. Dans certains offices, la direction ne porte pas l'attention nécessaire au SCI.

Les ressources humaines et compétences techniques indispensables à l'introduction et à la gestion du SCI ont souvent été sous-estimées par les offices. La tâche de responsable de SCI a généralement été ajoutée au cahier des charges d'un collaborateur, avec pour corollaire peu de temps à y consacrer. Pour certains offices, l'avènement du SCI en parallèle avec d'autres projets d'envergure, tel que le nouveau modèle comptable, a provoqué un surcroît de travail qui n'a pas pu être convenablement absorbé ou priorisé. Dans ce contexte, le niveau d'implication et de soutien du Département, par exemple par la mise à disposition de ressources complémentaires ou d'experts externes, a joué un rôle dans la qualité de la mise en œuvre du SCI des offices.

La nomination à la fonction de responsable du SCI d'une personne dont le niveau hiérarchique n'est pas suffisant peut aussi créer des difficultés d'acceptation au sein de l'office.

Plusieurs personnes interrogées ont relevé l'absence d'un concept de formation pour le SCI. Cette carence concerne plus particulièrement les responsables de processus et les collaborateurs de l'opérationnel, les responsables du SCI bénéficiant quant à eux d'un cours spécifique de l'AFF (cours 610 IKS).

Certains points positifs ont également été relevés. Depuis 2013, l'AFF organise une rencontre annuelle des responsables du SCI dans le cadre d'un groupe d'échange d'expérience. Dans le même ordre d'idée, un département a créé un « IKS Board » (conseil du SCI) en tant que plateforme d'échanges des responsables SCI de tous les offices du département.

#### **4.2 Evaluation des risques : Une approche pas toujours adaptée**

Les offices ont la conviction de connaître leurs risques avec incidences financières et de les gérer correctement en termes de SCI. Ils sont d'avis que les directives et modèles mis à disposition par l'AFF sont adéquats. Ils sont également satisfaits du soutien apporté par l'AFF sur demande pour traiter les problèmes en lien avec la mise en œuvre du SCI. Certains problèmes subsistent tout de même.

La cohérence entre la gestion des risques globaux découlant des directives de la politique de gestion des risques menée par la Confédération et la gestion des risques avec incidences financières faisant l'objet du dispositif de SCI est compliquée à mettre en œuvre, d'une part parce qu'il s'agit de projets distincts (directives et outils spécifiques) et, d'autre part parce que les responsabilités échoient en général au sein d'un même office à des personnes différentes, le responsable des risques et le responsable du SCI.

Lors de l'implémentation du SCI, la grande majorité des offices ont utilisé les modèles préconisés par l'AFF. Pour les offices qui disposent d'un système de conduite informatisé (Management System) détaillant les procédures de travail, l'implémentation du SCI a parfois conduit à la coexistence de deux systèmes de documentation des processus et contrôles. Ces offices doivent donc gérer deux systèmes d'information distincts avec pour conséquence une charge administrative supplémentaire et des risques potentiels d'incohérence entre ces systèmes.

Les offices ont pour instruction d'adapter les modèles AFF, tels que l'inventaire des processus et la matrice des risques à leurs propres besoins. Ces adaptations aux particularités de leurs processus n'ont malheureusement pas toujours été effectuées. En outre, la formalisation des mesures de SCI ne couvre parfois pas l'entier d'un processus. C'est par exemple le cas du processus de dépenses qui n'a été pris en compte qu'à partir du moment où une facture est réceptionnée, alors que pour couvrir les risques principaux de ce type de processus et procéder à des contrôles efficaces, les mesures de SCI doivent être implémentées déjà en amont du processus, soit lors de l'analyse et de la validation des besoins, des demandes d'offres et de la sélection du fournisseur.

Pour les prestations et opérations externalisées à un autre office (par exemple un Centre de services en matière de personnel) ou à une entreprise externe, les offices ont relevé la difficulté de déterminer les risques et l'adéquation des mesures de contrôles.

Un autre domaine où les offices se sentent démunis concerne les risques liés aux systèmes d'informations métiers, ainsi que les éventuelles interfaces entre ces systèmes et SAP. En effet, les offices ne disposeraient pas à l'interne des compétences techniques nécessaires pour procéder à une analyse des systèmes d'informations. Les personnes interrogées à ce sujet souhaitent un soutien, pour mieux maîtriser ces risques.

Certains processus et risques peuvent être oubliés ou ignorés par les offices car ils ne sont pas rattachés aux processus classiques de l'office, bien que leurs incidences financières soient importantes. C'est le cas par exemple de la gestion de projets qui, de par sa nature temporaire et exceptionnelle, contourne parfois tous les principes de SCI établis.

Les organisations fortement décentralisées sont soumises à des contraintes complémentaires pour assurer l'unité de doctrine du SCI. Un niveau commun de compréhension de la gestion des risques n'a pas toujours pu être atteint entre la centrale et les différentes entités décentralisées de certains offices.

#### **4.3 Activités de contrôle : Des efforts à concentrer sur les contrôles clés**

Les offices ont élaboré les activités de contrôle sur leurs processus en fonction des besoins perçus. En général, ils estiment que les contrôles implémentés ne sont pas trop nombreux et n'ont pas d'influence négative sur la réalisation de leurs activités. Les responsables de processus interrogés par le CDF sont d'avis que la mise en place du SCI et la formalisation des activités de contrôles a amené plusieurs points positifs, comme par exemple une meilleure prise de conscience des collaborateurs de leurs responsabilités et la systématisation des contrôles des quatre yeux.

Néanmoins, il existe un sentiment de lourdeur administrative liée à l'activité de contrôle, principalement en raison de la nécessité de formaliser les contrôles. En effet, beaucoup de collaborateurs de l'opérationnel sont convaincus que cette tâche de documentation n'apporte pas de plus-value. Cette réaction découle parfois du grand volume de contrôle effectué de type « manuel ». Il faut préciser que beaucoup de processus ne sont pas intégrés ou seulement en partie dans un système d'information. Cet état de fait limite ainsi les possibilités de mettre en place des contrôles automatisés, automatiquement documentés.

La réflexion sur le type de contrôle à opérer n'a pas systématiquement été faite par les offices. Par exemple dans le domaine des contrôles de type « manuel », les offices pourraient souvent recourir à des contrôles détectifs ou à un contrôle par échantillonnage, et renoncer à un contrôle systématique. De plus, dans certains offices le nombre de contrôles est très important. Pour ces derniers, l'objectif de se concentrer sur les contrôles clés n'a apparemment pas été réalisé.

Les offices adoptent le plus souvent une activité de contrôle identique à l'ensemble des opérations d'un processus, plutôt qu'un traitement différencié en fonction des risques déterminés. Par exemple, pour un processus d'octroi ou de surveillance d'une subvention, les mesures de contrôle ne seront pas adaptées en fonction de l'importance du montant ou de la fiabilité du bénéficiaire de la subvention.

Plusieurs processus de dépenses ont été automatisés au sein de l'administration fédérale, tels que le paiement aux fournisseurs et les dépenses de voyage du personnel. Ces processus bénéficient ainsi d'une activité de contrôle axée sur la prévention et les contrôles automatiques, dont le niveau d'implémentation est commun à l'ensemble des offices. Malheureusement, ces processus automatisés peuvent être contournés si la direction de l'office n'est pas très stricte dans leur mise en application. Un office a par exemple adapté ses processus de versement des dépenses de voyage en dehors d'E-Gate pour certains cadres, au lieu de leur imposer le processus automatisé usuel.

#### **4.4 Information et communication : La communication interne est lacunaire**

Dans le cadre de la gestion du SCI, les mesures d'information et de communication sont essentielles. Dans ce domaine, les faiblesses relevées découlent le plus souvent d'une sensibilisation insuffisante des collaborateurs opérationnels, et plus particulièrement des responsables de processus, sur leurs tâches et responsabilités en matière de SCI.

Dans la majorité des offices consultés, il n'existe aucune communication formelle des responsables de processus à l'attention du responsable du SCI sur les risques et contrôles effectués pour les différents processus sous gestion. Une telle communication est pourtant préconisée par le guide de l'AFF et un modèle de rapport annuel a été mis à disposition.

Les rapports précités des responsables de processus sont utiles au responsable du SCI pour établir son propre rapport annuel à l'attention du directeur de l'office. Le rapport du responsable du SCI a pour objectif d'informer le directeur sur l'adéquation des mesures de SCI. Sur cette base, le directeur peut confirmer dans sa déclaration de clôture des comptes le fonctionnement durable du SCI ou alors expliquer sa portée réduite. Or, dans plusieurs offices le responsable du SCI n'établit pas de rapport annuel ou alors de manière peu étayée, ce qui, dans ces cas, pose la question de la valeur du jugement du directeur de l'office sur son SCI.

#### **4.5 Surveillance : Une tâche négligée**

La surveillance du SCI joue un rôle essentiel dans la pérennité du système. C'est un moyen d'assurer que les processus et risques définis, ainsi que les activités de contrôles implémentées répondent toujours à la situation actuelle, de manière à ce que le SCI ne perde pas de son efficacité dans le temps.

Dans ce cadre, il faut relever que des responsables du SCI ne procèdent à aucune vérification de l'existence des contrôles implémentés, ou alors ils ne formalisent et ne communiquent pas le résultat des vérifications avec les mesures à prendre. Ceci a eu pour conséquence que certains offices n'ont pas mis à jour les mesures de SCI depuis son introduction en 2008.

Sous le thème de la surveillance, le rôle joué par les audits des Inspections des finances et du CDF a également été abordé avec les interlocuteurs des offices. De manière générale, les personnes interrogées apprécient d'avoir un point de vue externe sur leurs mesures de SCI et estiment que les recommandations émises sont utiles. En tout état de cause, le rapport consolidé émis par le CDF sur les audits du réalisés en 2012 a donné un nouvel élan à la mise en œuvre et la gestion du SCI dans les offices.

## 5 Les recommandations

Au terme de cette analyse, le CDF formule les recommandations suivantes :

A l'attention de l'Administration fédérale des finances

*Recommandation 1 (priorité 1)*

*Etudier l'extension des instruments SCI aux risques de mauvaise gestion, d'inefficacité de l'administration ou de non-respect du droit, afin de couvrir l'objectif d'emploi efficace et économe des fonds.*

Stellungnahme der EFV:

Die Ziele eines funktionierenden IKS sind – analog wie in der Privatwirtschaft – in erster Linie die Gewährleistung der Ordnungsmässigkeit und die korrekte Finanzberichterstattung. Der effiziente Mitteleinsatz hingegen kann durch ein IKS allein nicht gewährleistet werden.

Gemäss Art. 57 FHG sind die VE für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte verantwortlich. Den VE stehen dazu die gängigen Controllinginstrumente wie die "Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)" sowie die "kreditwirksame Leistungsverrechnung zwischen VE" zur Verfügung. Der effiziente Mitteleinsatz wird im Bund zudem durch diverse weitere Massnahmen sichergestellt:

- Die kritische Prüfung sämtlicher Vorhaben auf deren Auswirkung auf den Bundeshaushalt. Hauptsächlich wird diese Aufgabe durch die Abteilung Ausgabenpolitik der EFV wahrgenommen, häufig unterstützt durch Controllinginstanzen in den Departementen.
- Mit der Einführung von NFB (Neues Führungsmodell des Bundes) wird der Effizienzgedanke und der wirtschaftliche Mitteleinsatz im Bund zusätzlich stark gefördert. "
- Regelmässige Subventionsüberprüfungen und Evaluationen verfolgen das gleiche Ziel.

Aus Sicht der EFV ergibt sich in dieser Hinsicht kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

Ergänzende Stellungnahme – Schreiben der Departementschefin des EFD:

Die Empfehlung wurde bei der EFV umfassend geprüft. Die Wirtschaftlichkeit wird nach Ansicht der EFV analog wie in der Privatwirtschaft nicht in erster Linie mit dem IKS sichergestellt. Hierfür braucht es Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Controllinginstrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, kreditwirksame Leistungsverrechnung zwischen den VE u. ä.), Wirksamkeitsuntersuchungen und -berichte (z. B. bei den Subventionen) sowie eine verantwortungsvolle Führung (z. B. beim Eigenaufwand / Personalaufwand). Selbstverständlich gibt es finanzrelevante Geschäftsprozesse, in denen die Wirtschaftlichkeit ein Prozessziel im IKS darstellt, wie z. B. bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Beispielsweise ist die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots ein Gebot, dessen Umsetzung mit dem IKS sichergestellt wird.

*Recommandation 2 (priorité 1)*

*Introduire une obligation de double-signature pour toute décision de la Confédération (contrat d'achat ou de mandat, contrat de travail, décision de subvention, décision juridique, décision fiscale, etc.) entraînant un engagement supérieur à 50'000 francs.*

**Stellungnahme der EFV:**

Die EFV ist gestützt auf die Art. 57 FHG und Art. 38 FHV der Ansicht, dass die Verantwortung für die Kompetenzregelung bei der Direktorin / dem Direktor der VE liegt. Die EFV wird gemeinsam mit den betroffenen Fachämtern prüfen, ob in ausgewählten Bereichen (z. B. im Beschaffungsprozess) eine bundesweite Vorgabe zielführend ist.

**Ergänzende Stellungnahme – Schreiben der Departementschefin des EFD:**

Die EFV teilt die Auffassung, dass die Doppelunterschrift bei Entscheiden mit finanziellen Konsequenzen in den Kompetenzregelungen der VE festgelegt werden sollte. Sie wird die Machbarkeit einer Umsetzung gerne prüfen. Ob die Anwendung einer einheitlichen Regelung auf alle von der EFK erwähnten Bereiche sinnvoll ist, muss in Zusammenarbeit mit den betroffenen VE untersucht werden. Zudem sind die entsprechenden Fachämter (z. Bsp. BBL) in die Entscheidungsfindung einzubinden.

*Recommandation 3 (priorité 1)*

*Etudier la mise en place d'un système de publication des signatures autorisées de la Confédération, qui soit efficace et obligatoire pour les tiers, par exemple dans le Registre du commerce. Un tel système permettrait de mieux contrôler les opérations critiques comme par exemple les ouvertures de compte bancaire.*

**Stellungnahme der EFV:**

Die EFK erwähnt keinen konkreten Anlass, der für die Empfehlung spräche. Der praktische Nutzen dürfte gegenüber dem grossen Zusatzaufwand gering ausfallen. Im Gegenteil: Falls die Nachführung eines solchen Registers nicht fehlerfrei durchgesetzt werden kann, dürften sich gegenüber dem Status quo sogar Zusatzrisiken einstellen.

Die Vorgaben zur Eröffnung von Post- und Bankkonten sind im Handbuch für Haushalt- und Rechnungsführung in Ziffer 18.1.3 aus Sicht der EFV abschliessend geregelt.

Die EFV lehnt die Empfehlung deshalb ab.

Die EFV beurteilt die Parallele zum HReg als problematisch. Dieses ist in Art. 927 ff. OR geregelt und auf die Bedürfnisse privatrechtlicher Rechtseinheiten ausgerichtet. Der Einbezug des Bundes wäre nur denkbar aufgrund einer formellgesetzlichen Grundlage (OR oder RVOG). Ausserdem wäre die Verordnungsstufe (u. a. HRegV) anzupassen. Schliesslich liesse sich die Neuordnung kaum auf den Bund beschränken: Es müssten wohl auch Kantone und Gemeinden einbezogen werden. Bundesintern läge die Zuständigkeit nicht in erster Linie beim EFD (EFV), sondern beim EJPD (BJ/EHRA).

Ergänzende Stellungnahme – Schreiben der Departementschefin des EFD:

Die Frage wurde von der EFV mit Einbezug des Rechtsdienstes geprüft. Die EFV ist weiterhin der Ansicht, dass ein zentrales Unterschriftenregister einen unverhältnismässigen Aufwand mit geringem Zusatznutzen bewirken würde.

Für die Eröffnung von Bankkonten bestehen im Handbuch für Haushalt + Rechnungsführung (HB HH+RF) die von der EFK empfohlenen Weisungen bereits.

*Recommandation 4 (priorité 2)*

*Réviser l'ordonnance sur les finances de la Confédération afin de supprimer certains contrôles qui ne sont pas rentables (relever par exemple les seuils d'activation ou de double-signature des factures).*

Stellungnahme der EFV:

Erhöhung Aktivierungsgrenze

Art. 39 Abs. 1 Bst. a FHG verlangt, dass der Bund die notwendigen Massnahmen trifft, um sein Vermögen zu schützen. Bei mobilen Sachgütern ab 5'000 Franken – unabhängig ob sie aktiviert werden müssen oder nicht – gilt deshalb eine Inventarpflicht (HH+RF Kap. 4.9). Die Führung der Sachgüter in der Anlagenrechnung erleichtert die Einhaltung der Vorschriften für die Inventarführung.

Für Liegenschaften und Nationalstrassen gilt die Aktivierungspflicht ab 100'000 Franken. Gleiches würde in Zukunft auch für die Rüstungsgüter gelten.

Zudem besteht heute die Möglichkeit von Sammelaktivierungen, was den administrativen Aufwand senkt. Viele VE benutzen die Anlagenrechnung für die KLR (Kalkulation von Gebühren, Produkten usw.). Eine geringfügige Erhöhung der Aktivierungsgrenze z. B. auf 10'000 Franken würde in einem gut eingespielten Prozess kaum Wirkung zeigen. Eine noch höhere Grenze, bspw. 100'000 Franken je Objekt, ist abzulehnen, da sonst wesentliche Teile des mehrjährig nutzbaren Vermögens direkt der Erfolgsrechnung belastet würden. Die EFV sieht keinen Handlungsbedarf.

Doppelunterschrift

Was die Doppelunterschrift auf Rechnungsbelegen betrifft, wird die EFV prüfen, ob sich im Zusammenhang mit dem Vertragserstellungsprozess eine grundlegende Überarbeitung von Art. 37 FHV aufdrängt.

Ergänzende Stellungnahme – Schreiben der Departementschefin des EFD:

Die EFV hat die zwei von der EFK erwähnten Fälle geprüft und bereits eine (ablehnende) Rückmeldung dazu verfasst. Die EFV ist aber bereit, umfassend sämtliche im FHG und in der FHV erwähnten Kontrollen und Schwellenwerte darauf hin zu untersuchen, ob sie noch gerechtfertigt sind oder allenfalls angepasst werden sollten.

*Recommandation 5 (priorité 2)*

*Renforcer la formation des responsables SCI afin qu'ils maîtrisent par exemple mieux la notion de matérialité (concentration sur l'essentiel), les types de contrôle possibles (préventif ou détectif, automatisé ou manuel) et leur possibilité d'application, ainsi que les liens entre SCI et gestion des risques.*

Stellungnahme der EFV:

Die EFV hat im Jahr 2014 eine zusätzliche IKS-Ausbildung zusammen mit dem Qualitätsmanagement aufgebaut. Der Pilotkurs wurde im August 2014 durchgeführt, im Jahr 2015 sind weitere drei Durchführungen geplant. Die von der EFK genannten Themen sind Gegenstand der Ausbildung.

Ergänzende Stellungnahme – Schreiben der Departementschefin des EFD:

Diese Empfehlung ist aus Sicht der EFV erfüllt. Durch die EFV wurden im Jahr 2014 zusätzliche Ausbildungen durchgeführt. Zudem wird ein spezifischer Kurs „IKS / Berechtigungswesen“ erarbeitet, der ab 2016 regelmässig über das Ausbildungszentrum Bund (AZB) angeboten werden wird.

*Recommandation 6 (priorité 2)*

*Obtenir l'ensemble des rapports annuels des responsables du SCI pour identifier les offices qui peuvent poser problème en termes de SCI et intervenir rapidement auprès du département concerné.*

Stellungnahme der EFV:

Die EFV wird für den Jahresabschluss 2014 eine überarbeitete Erklärung zur Jahresrechnung einverlangen. Darin bestätigt die Direktorin / der Direktor der VE, die Beurteilung zum IKS aufgrund des IKS-Jahresberichts des IKS-Beauftragten vorgenommen zu haben. Eine Sammlung aller IKS-Berichte der VE lehnt die EFV jedoch ab, da die Verantwortung für die Umsetzung des IKS bei der Direktorin / dem Direktor der VE liegt.

Ergänzende Stellungnahme – Schreiben der Departementschefin des EFD:

Die EFV bleibt bei ihrer Haltung. Gemäss Art. 36 FHV sind die Direktoren und Direktorinnen der Verwaltungseinheiten für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. In einer Einforderung und Auswertung aller 72 IKS-Berichte der VE der BVerw sieht die EFV keinen Mehrwert und keine Stärkung des IKS, sondern einen erheblichen Aufwand und befürchtet im Gegenteil eine mögliche Vermischung der Kompetenzen.

Die EFV lässt sich aber im Rahmen der Vollständigkeitserklärung zum Jahresabschluss 2014 vom Direktor / der Direktorin der VE erstmals bestätigen, dass diese/r den Bericht des IKS-Beauftragten zur Kenntnis genommen hat.



A l'attention de l'Office fédéral du personnel

*Recommandation 7 (priorité 2)*

*Supprimer l'exception du « Selbst-Genehmiger » pour les décomptes de frais de voyage.*

Stellungnahme des Eidgenössischen Personalamts (EPA):

Generelle Stellungnahme des EPA zur Empfehlung 13407.007: Die im Bericht unter Ziffer 3.4. festgehaltenen Mängel betreffend der Spesenabrechnungen (Selbstgenehmigungen der Abrechnungen durch die Amtsdirektoren/-direktorinnen; nicht komplette Verteilerliste für den automatischen Versand) sind erkannt und werden durch entsprechende organisatorische Massnahmen (Genehmigungsinstanz) behoben.

Auf der Basis von Art. 37 Abs. 2 Bst. d der Finanzhaushaltverordnung soll die bisherige Selbstgenehmigung der Direktorinnen und Direktoren durch eine Genehmigungsinstanz innerhalb der Verwaltungseinheit (z. B. Leiter/in Personal- oder Finanzdienst) ersetzt werden.

Die Genehmigungsinstanzen sind dem EPA bis 30. Juni 2015 zu melden. Nachgelagerte Veränderungen sind von den Verwaltungseinheiten dem EPA laufend zu melden.

## 6 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés :

I. Le 22 août 2014 en présence de :

Pour l'Administration fédérale des finances :

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Pour la Chancellerie fédérale :

- [REDACTED]

Pour le Contrôle fédéral des finances :

- [REDACTED]
- [REDACTED]

II. Le 17 septembre 2014 en présence de :

Pour l'Office fédéral du personnel :

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Pour le Contrôle fédéral des finances :

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Le CDF remercie l'ensemble de ses interlocuteurs de leur attitude coopérative.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



## **Annexe 1: 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)

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010)

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, 172.010.1)

Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes (MGB+TC)

Guide d'application des prescriptions légales relatives au système de contrôle interne des processus avec incidences financières dans l'administration fédérale



## **Annexe 2: Abréviations**

### **Abréviations :**

AFF	Administration fédérale des finances
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BJ/EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister im Bundesamt für Justiz
BVerw	Bundesverwaltung
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFF	Département fédéral des finances
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
HB HH+RF	Handbuch für Haushalt + Rechnungsführung
HReg	Handelsregister
HRegV	Handelsregisterverordnung
IKS	Internes Kontrollsystem
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
OFPER	Office fédéral du personnel
OR	Obligationenrecht
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SCI	Système de contrôle interne
VE	Verwaltungseinheit



### **Annexe 3: Glossaire, priorité des recommandations du CDF**

#### **Glossaire :**

Contrôle automatique ou contrôle manuel	<p>Un contrôle automatisé relève toujours d'une application informatique. Ces contrôles sont intégrés dans l'outil informatique et interviennent souvent sans que le collaborateur s'en rende compte. Les autorisations d'accès au système informatique et la validation des données (contrôle de plausibilité) représentent deux contrôles automatisés importants.</p> <p>Par contrôle manuel, on entend des vérifications entreprises de façon délibérée. Il peut s'agir d'autocontrôles, de vérification des travaux de tiers ou d'une restriction physique des accès. Le principe des quatre yeux est le contrôle manuel le plus répandu et s'applique par exemple via la double signature sur les documents (commandes, factures, paiements).</p>
Contrôle préventif ou contrôle détectif	<p>Les contrôles sont préventifs s'ils permettent d'éviter une erreur avant sa survenance. Les restrictions d'autorisation, les validations, les restrictions d'accès et le contrôle des quatre yeux sont généralement des contrôles de type préventif.</p> <p>Les contrôles ont un but de détection s'ils sont organisés de manière à relever des erreurs commises. Ils sont donc postérieurs au déroulement des opérations. On retrouve généralement dans les contrôles de type détection les comparaisons de conformité, les vérifications et tests de plausibilité.</p>
E-Gate	<p>Système d'information de la Confédération permettant la gestion du temps de travail, ainsi que le traitement des frais de voyage des collaborateurs.</p>
Matrice des risques	<p>Tous les processus importants sont reportés dans une matrice de contrôle des risques. Dans ce document, les risques des processus sont décrits et classés tandis que les activités de contrôle permettant de les réduire sont définies.</p>
Modèle COSO	<p>Il s'agit d'un référentiel développé en 1992 par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Le modèle COSO 1 définit un standard du contrôle interne et crée un cadre pour évaluer son efficacité.</p>
SAP	<p>Progiciel utilisé par l'administration fédérale pour gérer ses finances. Il contient la comptabilité financière et analytique d'Etat.</p>



**Priorité des recommandations du CDF :**

Du point de vue du mandat d'audit, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur risque [par exemple, le volume des conséquences financières, resp. l'importance des constatations; la probabilité de survenance d'un dommage; la fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et la répétition; etc.] que le facteur de l'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte. L'importance des recommandations s'apprécie de manière concrète par rapport à l'objet audité (relatif), et non par rapport à l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

## **Annexe 4: Liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'audit**

### Administration fédérale des finances

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

### Chancellerie fédérale

- [REDACTED]

### Office fédéral du personnel

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

### Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)

- [REDACTED]

### Commission fédérale de la concurrence

- [REDACTED]
- [REDACTED]

### Office fédéral de la communication

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

### Office fédéral de la construction et de la logistique

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

### Office fédéral de la justice

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]



Office fédéral de la santé publique

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Secrétariat général du Département fédéral des affaires extérieures

- [REDACTED]

Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, Inspektorat VBS

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Secrétariat général du Département fédéral de justice et police

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Swisstopo

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

## **Annexe 5: Thèmes traités lors des interviews**

### Environnement de contrôle

- Périmètre du système de contrôle interne SCI.
- Adéquation des directives de l'Administration fédérale des finances pour le SCI.
- Implication du management dans le SCI.
- Conditions préalables à un bon SCI (valeurs éthiques, compétences des collaborateurs, directives pour le personnel, etc.).
- Concept de formation pour le SCI.

### Evaluation des risques

- Détermination des processus-clé à prendre en compte dans la matrice des risques.
- Lien entre la matrice des risques du SCI et la gestion des risques R2C.
- Adéquation des mesures de SCI par rapport à l'organisation et aux activités.
- Prise en compte des risques du système d'information dans la matrice des risques.
- Description et formalisation des processus et des activités de contrôle.

### Activités de contrôle

- Impact des activités de contrôle sur le processus opérationnel.
- Typologie des contrôles effectués (formels ou matériels, manuel ou automatique, préventifs ou détectifs, en amont ou en aval du processus).
- Pertinence des contrôles mis en place par rapport aux risques.
- Rapport coût/utilité des contrôles.

### Information et communication

- Collaboration entre les partenaires impliqués dans la gestion du SCI.
- Reportings en relation avec le SCI

### Surveillance

- Evaluation de l'organisation et du SCI par le responsable du SCI
- Adaptation et mise à jour du SCI.
- Rôle du responsable du SCI dans l'appréciation de la relation coût/utilité des contrôles.
- Rôle du CDF et des inspections des finances dans l'amélioration du SCI.