



## Rapport 2003

### Editorial

Organe critique et indépendant de surveillance de la Confédération, le Contrôle fédéral des finances est soumis uniquement à la Constitution et à la loi. Son activité vise à améliorer les prestations de l'Etat. Le Contrôle fédéral des finances souhaite exercer sa surveillance de l'administration fédérale dans l'intérêt des citoyens et dans un esprit de partenariat. Il s'efforce en permanence d'éviter et de corriger les erreurs et à améliorer le fonctionnement de l'Etat en formulant des recommandations axées sur la recherche de solutions. Le présent rapport d'activité donne un aperçu des principaux contrôles effectués durant l'année écoulée. Le Contrôle fédéral des finances a pu constater que l'administration fédérale travaille dans l'ensemble de manière efficace

et professionnelle et remplit de manière économique la tâche qui lui est confiée par la loi. Les lacunes évoquées ne remettent aucunement en cause cette constatation.

Je tiens à remercier la Délégation des finances des Chambres fédérales et le Conseil fédéral pour leur confiance envers le Contrôle fédéral des finances. Ma reconnaissance va également aux nombreux collaborateurs et collaboratrices des offices examinés, qui ont soutenu notre travail en se référant à l'intérêt général. Enfin, je tiens à exprimer ma gratitude au personnel du Contrôle fédéral des finances, qui accomplit avec dynamisme et motivation une mission exigeante et importante en faveur du service public et des contribuables.

Berne, mars 2004

Kurt Grüter



<b>Condensé</b>	<b>4</b>
<b>1. Domaines contrôlés</b>	<b>5</b>
1.1 Compte d'Etat 2002	5
1.2 Audits de rentabilité et évaluations	6
1.2.1 La politique du Contrôle fédéral des finances	6
1.2.2 Evaluation du programme d'aide au retour au Kosovo	8
1.2.3 Audit de rentabilité des crédits d'investissement dans le domaine de l'économie forestière	9
1.2.4 Evaluation de Suisse Tourisme	10
1.2.5 Etude de faisabilité pour une évaluation de la promotion des exportations	12
1.2.6 Contrat de prestations avec les CFF	12
1.2.7 La convention de Ramsar pour la protection des zones humides	13
1.3 Ecoles polytechniques fédérales	15
1.4 Assurances sociales	16
1.5 Audits informatiques	17
1.5.1 Cyberadministration	17
1.5.2 Sécurité informatique	18
1.5.3 Applications informatiques SAP R/3	19
1.5.4 Nove-IT	19
1.6 Contrôles dans le domaine des recettes	19
<b>2 Contrôles dans les départements et auprès de la Chancellerie fédérale</b>	<b>22</b>
2.1 Chancellerie fédérale	23
2.2 Département fédéral des affaires étrangères	23
2.3 Département fédéral de l'intérieur	25
2.4 Département fédéral de justice et police	26
2.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	28
2.6 Département fédéral des finances	30
2.7 Département fédéral de l'économie	34
2.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	35
<b>3 Mandats internationaux</b>	<b>36</b>

<b>4</b>	<b>Cas restés en suspens et informations</b>	<b>37</b>
4.1	Cas restés en suspens	38
4.2	Informations au sens de l'art. 15 LCF	38
<b>5</b>	<b>Soutien de la Délégation des finances des Chambres fédérales et du Conseil fédéral</b>	<b>39</b>
5.1	Enquête auprès de l'OSEC	39
5.2	Enquête auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique	40
5.3	Attribution du mandat pour les appareils de saisie RPLP	41
5.4	Autoroute de contournement de Viège	42
<b>6</b>	<b>Autres prestations du CDF</b>	<b>42</b>
6.1	Avis émis dans le cadre de procédures législatives	42
6.2	Participation au sein d'organisations de projet	43
6.3	Bonne pratique	43
<b>7</b>	<b>Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance</b>	<b>43</b>
7.1	Contrôles cantonaux des finances	44
7.2	Inspections des finances	44
7.3	Organisations internationales	45
7.4	Cours des comptes d'autres pays	46
7.5	Organisations professionnelles et associations	46
<b>8</b>	<b>Amélioration permanente de la qualité, ressources du CDF</b>	<b>47</b>
8.1	Gestion et organisation	47
8.2	Professionnalisation	47
8.3	Personnel et finances	48
	<b>Vue d'ensemble</b>	<b>49</b>
	<b>Annexes</b>	
1	Aperçu des révisions effectuées en 2003	51
2	Liste des inspections des finances	66
3	Liste des mandats	67
4	Liste des constatations et des recommandations importantes	69
5	Organigramme du CDF	72
6	Liste des abréviations	73



## Condensé

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. Il établit de manière autonome son programme annuel de contrôle et fournit au Parlement les bases lui permettant d'exercer ses compétences financières et sa haute surveillance sur l'administration et la justice. Son activité de contrôle appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration.

En vertu de l'art. 14 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il informe ces derniers de l'étendue et des priorités de son activité de révision. Il leur communique également ses constatations et ses avis les plus importants. De même, il leur signale les cas restés en suspens à la suite de révisions. Ce rapport est publié.

Au travers des révisions effectuées, le CDF peut attester de la bonne gestion de l'administration et des services contrôlés. D'une manière générale, l'administration travaille avec soin et professionnalisme, tout en tenant compte des coûts. De par sa nature, le présent rapport comprend toute une série de constatations et de recommandations signalant un potentiel d'amélioration. Ces remarques ne doivent pas être considérées comme représentatives du travail de l'administration, mais ont dû être formulées dans le cadre des contrôles effectués.

Ce rapport donne des informations sur les constatations faites par le CDF et sur sa manière de travailler.

■ *Le chapitre 1 donne, en condensé, un aperçu des domaines contrôlés méritant particulièrement d'être signalés.*

■ *Le chapitre 2 fournit des informations sur différents contrôles effectués auprès de la Chancellerie fédérale et dans les départements. Une liste complète des contrôles figure à l'annexe 1. Pendant l'année sous revue, le CDF a soumis 250 rapports à la Délégation des finances.*

■ *En vertu de l'art. 6, LCF, le CDF exerce des mandats auprès d'organisations internationales. Du fait qu'il révisé, entre autres, les comptes de trois organisations de l'ONU, il est membre du groupe des vérificateurs extérieurs des comptes de l'ONU et fait ainsi partie, avec six autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques, du système de contrôle de l'ONU. Le chapitre 3 donne un aperçu de ces travaux de révision.*

■ *Le chapitre 4 donne des indications sur les cas restés en suspens à la suite de révisions selon l'art. 14 LCF. Il évoque également ce qui se produit lorsque l'office concerné ne règle pas le cas dans le délai imparti, et ce bien qu'il ait reconnu la contestation et les propositions d'amélioration.*

■ *Le chapitre 5 commente les résultats des examens effectués sur mandat de la Délégation des finances. Il traite, en particulier, des contrôles effectués auprès de l'OSEC et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique.*



■ Le chapitre 6 évoque les autres prestations du CDF. Au nombre de celles-ci figurent les avis donnés dans le cadre des procédures de consultation législatives, la participation à des groupes de travail techniques et la diffusion de «bonnes pratiques au sein de l'administration fédérale».

■ Le CDF fait partie d'un réseau d'instances de contrôle et bénéficie ainsi d'un échange enrichissant d'expériences. Le chapitre 7 traite des relations qu'il a entretenues avec différents organes et institutions de contrôle en Suisse et à l'étranger.

■ Le chapitre 8 est consacré aux méthodes de travail et aux ressources du CDF.

#### **Remarque**

**Les constatations faites par le CDF à l'occasion des contrôles effectués durant l'exercice sous revue concernent essentiellement des faits ou événements qui se sont produits au cours des exercices 2002 et 2003.**

**Au moment de l'élaboration de ce rapport, il n'est pas encore possible d'estimer précisément si les insuffisances constatées ont été corrigées suite aux recommandations du CDF. Les contrôles complémentaires qui seront effectués en 2003 permettront de juger de l'avancement des différents travaux.**

## **1. Domaines contrôlés**

L'une des tâches principales du Contrôle fédéral des finances (CDF) est la révision des comptes de la Confédération. En effet, la confirmation de la légalité et de la régularité du compte d'Etat constitue la base de son approbation par le Parlement. Les évaluations et les audits de rentabilité, renforcés du fait de la réorientation de la surveillance financière méritent ensuite une attention particulière. Le CDF peut ainsi également tenir compte des développements de la gestion administrative axée sur les résultats. Comme les années précédentes, le CDF s'est engagé fortement dans le domaine des EPF, des assurances sociales, des audits informatiques et dans le secteur des recettes.

### **1.1 Compte d'Etat 2002**

Le CDF a vérifié le compte d'Etat 2002 soumis au Parlement avec le message du 26 mars 2003. Le compte financier se solde par un excédent de recettes de 386 millions de francs, alors que le compte de résultats affiche un excédent de charges de 3,6 milliards. Le CDF a recommandé au Parlement d'approuver le compte d'Etat, tout en relevant certains points insatisfaisants.

Le CDF a notamment souligné que diverses dépenses n'avaient pas été effectuées par le biais du compte financier. Comme les années précédentes, des prêts de trésorerie ont été octroyés au Fonds pour les grands projets ferroviaires. En 2002, ces prêts se sont élevés à 923 millions de francs. Ensuite, des paiements de 2,1 milliards de francs en relation avec le refinancement de l'insti-



tution de prévoyance de la Confédération et d'entreprises qui lui sont proches n'ont pas été portés à la charge du compte financier, mais ont seulement été inscrits dans le compte capital. Ces écritures se fondent sur des décisions du Parlement et leur légalité n'est donc pas contestée sur le plan formel. Néanmoins, ce type de transactions rompt la systématique de la présentation des comptes de la Confédération, réduit la transparence pour les contribuables et viole les principes d'une présentation claire et fidèle des comptes (true and fair presentation).

Le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) doit améliorer la transparence de la présentation des comptes, mais cela implique aussi une volonté politique claire de la part du Conseil fédéral et du Parlement. Le CDF est représenté dans l'organisation du projet NMC et peut y faire part de ses exigences. Il veut ainsi contribuer à la transparence et à la continuité de la présentation des comptes et des rapports financiers à tous les niveaux.

En outre, le CDF a émis des critiques concernant la réconciliation des comptabilités des offices avec la comptabilité centrale. Il a aussi relevé des lacunes dans la présentation des créances et des dettes de l'Administration fédérale des contributions. A propos des comptes annuels consolidés du domaine des EPF, le CDF a critiqué le fait qu'ils n'étaient pas complets en ce qui concerne la détermination et l'évaluation des réserves, les autres valeurs patrimoniales et les capitaux hors bilan.

## **1.2 Audits de rentabilité et évaluations**

### **1.2.1 La politique du Contrôle fédéral des finances**

Le CDF a renforcé son secteur «audits de rentabilité et évaluations» afin de remplir son mandat légal d'analyse du rapport coût-utilité et l'examen des effets des dépenses consenties (art. 5 de la loi sur le Contrôle fédéral des finances). Une stratégie a été établie qui comporte trois axes principaux:

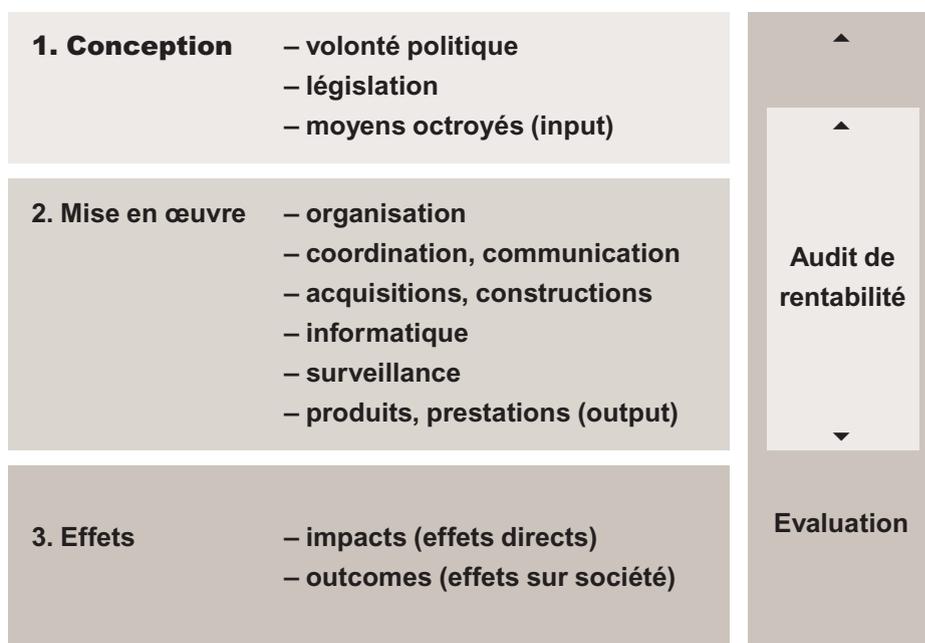
- *Produire en moyenne chaque année cinq à six rapports. Ceux-ci doivent apporter une plus-value substantielle, tant du point de vue de l'information fournie (indépendance des résultats) que de leur utilité pour les offices et les institutions concernées (recommandations opérationnelles).*
- *Intégrer, dans la mesure du possible, un module comparatif dans chaque projet. Pour juger l'efficacité d'une politique ou d'un projet, mais également pour produire des recommandations utiles, il est important de pouvoir comparer. La comparaison doit bien entendu porter sur des éléments comparables et nécessite une bonne compréhension de la mesure et de son application dans le pays de comparaison. Dans cette perspective, il est prévu de réaliser une collaboration avec la Cour des Comptes de l'Autriche pour un projet d'évaluation en 2004.*
- *Publier des projets, des rapports et des méthodes de travail sont des impératifs en vue d'assurer la qualité des travaux. Ces publications ont aussi pour but de renforcer la coordination avec les offices et organes réalisant des évaluations et de favoriser la mise en œuvre des résultats. Une série de rapports, de fiches méthodologiques et la liste des projets en cours ont été intégrés au site Internet du CDF ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).*



Une évaluation est une appréciation aussi systématique et objective que possible de la conception, de la mise en œuvre et des effets d'une politique publique, d'un programme ou d'un projet. Le CDF distingue l'audit de rentabilité, qui peut porter sur divers aspects de la mise en œuvre (allant jusqu'à l'analyse du rapport entre input et output), de l'évaluation, qui inclut l'analyse des effets et examine les relations avec les objectifs fixés au niveau politique.

Au niveau du CDF, c'est une nouvelle culture qui est développée. L'analyse des effets d'une politique nécessite une perspective interdisciplinaire et concerne souvent plusieurs offices différents. Elle demande une prise en compte complète des différents acteurs concernés par la politique, notamment de ses bénéficiaires. L'analyse des effets requiert ainsi davantage de moyens qu'un contrôle de type financier. Dans les

pays qui entourent la Suisse, nombreuses sont les institutions supérieures de contrôles des finances publiques qui ont intégré cette nouvelle culture et qui pratiquent couramment audits de rentabilité et évaluations. Au niveau fédéral, le CDF participe aux travaux du groupe de contact interdépartemental «Analyse des effets» chargé d'effectuer des propositions pour la mise en œuvre de l'article 170 de la Constitution fédérale, qui instaure l'évaluation des mesures prises par la Confédération.





### **1.2.2 Evaluation du programme d'aide au retour au Kosovo**

Entre 1998 et 1999, la Suisse a recueilli près de 52 000 victimes de la guerre qui se déroulait alors dans la province du Kosovo. Le Conseil fédéral a chargé le DFJP et le DFAE de mettre en œuvre un programme de grande envergure pour soutenir les retours volontaires. L'Office fédéral des réfugiés (ODR) a engagé 184 millions de francs dans ce programme. Ce dernier comprenait deux types d'aide, en plus des prestations des services cantonaux de conseil au retour : d'une part, des mesures individuelles (soutien financier et aide matérielle) en faveur des retours volontaires et, d'autre part, des aides structurelles fournies sur place (par exemple dans les domaines de l'infrastructure et de l'agriculture), axées principalement sur les besoins (collectifs) de la population locale. A la faveur de ce programme, 32 000 personnes au total sont rentrées dans la province du Kosovo de juillet 1999 à fin 2000, et 9 000 autres les ont suivies – sans bénéficier de soutien individuel – de mars 2000 à mai 2001.

Par ses contrôles, le CDF a pu vérifier le bien-fondé de la conception et du déroulement du programme. La bonne coopération entre l'ODR et la DDC a sans doute contribué de manière déterminante à la réussite de ce projet. En outre, l'organisation retenue s'est révélée adéquate. La stratégie d'information et de conseil a été bien ciblée. Elle a présenté de manière ouverte et transparente la politique de retour menée par la Suisse, avec les différentes mesures d'accompagnement. Cette stratégie a contribué de manière décisive, tant dans notre pays que sur place, au Kosovo, au succès du pro-

gramme. Aussi bien les personnes concernées que leur entourage était satisfait.

Selon le CDF, les effets des différentes mesures du programme d'aide au retour au Kosovo ont pesé réellement sur la décision effective de retour rapide des réfugiés. Le CDF estime, en effet, que la combinaison d'une aide financière à une assistance matérielle a permis de couvrir les besoins les plus urgents des personnes rentrées au pays. Combinée à l'assistance matérielle sur place, l'incitation financière a influencé de manière déterminante le moment du retour.

L'investissement a été de 39 millions de francs pour l'aide financière et de 15 millions pour l'assistance matérielle. Ces mesures, notamment l'aide financière individuelle, ont toutefois moins influencé la décision elle-même de rentrer au Kosovo que l'instant du retour. Élément important de l'aide au retour, le conseil assuré par des professionnels a favorisé la décision de rentrer rapidement au Kosovo. L'incitation financière (1 000 ou 2 000 francs par adulte) a constitué, pour une grande partie des rapatriés, l'élément clé des aides proposées.

L'aide structurelle n'a guère eu d'effet direct sur les décisions individuelles ou sur l'instant du retour. Cette composante a plutôt constitué un important critère permettant l'acceptation de la politique de la Suisse en matière de retours, tant sur le plan de la politique intérieure que sur celui de la politique extérieure. Pour cette mesure d'intervention sur place, 109 millions de francs ont été investis.

Le CDF est d'avis que les moyens financiers ont été utilisés parcimonieusement dans le programme d'aide au retour au Kosovo. Il ne peut toutefois pas déterminer précisément dans quelle mesure ce programme a effectivement permis de réaliser des économies. Il n'est en effet pas possible de chiffrer avec certitude les coûts qui auraient dû être assumés en Suisse si le programme d'aide au retour au Kosovo n'avait pas eu lieu.

Selon les estimations du CDF, ce programme a cependant permis à la Confédération de réaliser des économies nettes, dans le domaine de l'aide sociale, de 100 millions de francs au moins. Le succès du programme découle aussi du fait que le retour «volontaire» de 32 000 personnes a permis d'éviter de longues et coûteuses procédures de recours. La base du succès du programme d'aide au retour au Kosovo a résidé dès le début dans la position politique de la Suisse, qui a signalé clairement que les requérants d'asile kosovars devaient rentrer chez eux après la guerre. Cette position leur fut communiquée de manière ciblée et transparente.

Le rapport détaillé du CDF est publié sur le site Internet [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

### **1.2.3 Audit de rentabilité des crédits d'investissement dans le domaine de l'économie forestière**

L'octroi de crédits d'investissement à l'économie forestière se fonde sur la loi fédérale sur les forêts. La Confédération peut consentir des prêts remboursables, sans intérêts ou à intérêts réduits comme crédits de construction, pour le financement des coûts résiduels de projets subventionnés, pour l'acquisition de véhicules, de machines et d'engins forestiers, ainsi que pour la construction d'installations destinées à l'exploitation forestière. Ces crédits sont approuvés sur proposition des cantons. La Confédération octroie à ces derniers des prêts globaux en fonction de leurs besoins. Pour leur part, les cantons approuvent les demandes de crédit et gèrent les prêts de la Confédération.

Les premiers crédits d'investissement, selon la loi fédérale sur les forêts, ont été accordés en 1994. Le montant des prêts de la Confédération aux cantons s'élevait à environ 100 millions de francs à la fin de l'an 2000. Entre 1994 et 1999, le niveau des versements a varié de quatre à dix millions de francs par an, alors qu'il a atteint 60 millions de francs en 2000, principalement à cause de l'ouragan «Lothar». Pendant la même période, les cantons ont garanti des crédits d'investissement pour 774 projets. Le montant garanti s'est ainsi élevé à environ 117 millions en tout, soit une moyenne de 151 200 francs par projet. En plus de ces crédits d'investissement, quelque 260 millions de francs ont été versés à titre de subventions fédérales aux propriétaires forestiers.



Par son évaluation, le CDF voulait analyser les effets et l'utilisation de ces crédits d'investissement. Il est arrivé à la conclusion qu'ils fournissent la contribution attendue à l'économie forestière et que les effets visés se réalisent bel et bien. Leur utilisation est organisée, dans son ensemble, de manière conforme aux objectifs. Le CDF voit néanmoins un potentiel d'amélioration, notamment dans les domaines suivants:

- *La formulation de la circulaire de la Direction fédérale des forêts concernant les objectifs visés en matière d'impact manque de clarté.*
- *Les conditions d'octroi de crédits d'investissement (concernant par exemple la situation financière du requérant) ne sont pas suffisamment précises et laissent une grande marge d'interprétation.*
- *Les cantons utilisent les crédits d'investissement de différentes manières. Le CDF recommande à la Direction fédérale des forêts d'examiner dans quelle mesure l'utilisation de ces fonds permet d'encourager une stratégie ayant fait ses preuves dans les cantons.*
- *La gestion cantonale des crédits d'investissement ne permet guère d'atteindre la masse critique. Cette exécution décentralisée présente sans aucun doute l'avantage de clarifier les besoins sur place. Les possibilités de centraliser certaines tâches administratives devraient tout de même être étudiées.*

Compte tenu du nombre relativement faible de crédits gérés par chaque canton, il n'est guère possible d'évaluer les expériences réalisées sur le plan cantonal. Le CDF a, par conséquent, recommandé à la Direction

fédérale des forêts de procéder régulièrement à des évaluations, afin d'encourager l'échange d'expériences entre cantons. Le rapport complet du CDF est publié sur le site internet [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).



#### **1.2.4 Evaluation de Suisse Tourisme**

Par l'évaluation de Suisse Tourisme, le CDF voulait analyser la manière dont Suisse Tourisme mesure les retombées de ses activités. En outre, il s'agissait d'évaluer si Suisse Tourisme coordonne suffisamment sa présence sur le marché avec les autres organisations fédérales compétentes. Enfin, le CDF a évalué le degré de satisfaction des organisations et entreprises partenaires, concernées ou intéressées envers les prestations de Suisse Tourisme.

Dans l'ensemble, le CDF a constaté que Suisse Tourisme travaille en fonction d'objectifs et qu'elle est orientée sur la concrétisation de mesures de marketing axées sur l'avenir.

Au vu du montant des subventions fédérales qui lui sont octroyées ainsi que de la multitude de produits, d'actions communes, de besoins de ses partenaires et membres, le



CDF a cependant recommandé, entre autres, à Suisse Tourisme de rendre plus transparente l'information qu'elle fournit sur ses activités.

Avec un budget de 69 millions de francs (2002), Suisse Tourisme offre un large éventail de prestations et de mesures. Par ailleurs, malgré l'hétérogénéité de leurs besoins, les partenaires et les membres de Suisse Tourisme sont satisfaits des prestations de cette dernière. La majorité trouve que le travail de Suisse Tourisme est conséquent et professionnel. Le nombre et la diversité des activités menées permettent de créer un fort consensus auprès des «clients» de Suisse Tourisme. Cette organisation est soucieuse d'exclure le moins de clients possible. Par conséquent, son budget et les mesures qu'elle met en œuvre ne se concentrent pas sur des segments particuliers.

En comparaison des organisations touristiques des pays voisins, les subventions octroyées par la Confédération (41,6 millions de francs en 2002) à Suisse Tourisme se situent dans la moyenne. Suisse Tourisme développe une forte dynamique pour dégager des fonds supplémentaires (21,5 millions de francs). Des «partenariats stratégiques» sont conclus avec différentes entreprises. De même, des actions communes (par exemple «Vin et gastronomie», «Luxe et design») sont proposées aux organisations et entreprises du domaine du tourisme. Ces actions et la concentration de moyens qui en résultent permettent à Suisse Tourisme de répondre aux besoins de ses membres et partenaires.

A côté de Suisse Tourisme, la Confédération soutient un certain nombre d'autres institutions représentant la Suisse à l'étranger. Les mandats légaux de ces organisations et des instruments qu'elles utilisent sont toutefois de nature diverse. Le CDF a pu constater que la collaboration de Suisse Tourisme avec ces organisations est bonne et judicieuse. De même, la coordination de la présence sur le marché est effective. Il est indispensable que les interventions de relations publiques soient coordonnées, notamment pour donner une image unie de la Suisse. C'est pourquoi «Présence suisse» a été mise sur pied.

Suisse Tourisme fait des efforts importants pour mesurer les effets des nombreuses mesures qu'elle concrétise en Suisse, à son siège principal, et dans ses représentations, à l'étranger. Cette organisation essaie également de mesurer combien de touristes sont venus en Suisse suite aux mesures qu'elle a prises. Les chiffres publiés semblent toutefois peu fiables. D'une part, la relation de cause à effet n'est pas prouvée et, d'autre part, la base de données est trop faible pour établir des projections. En outre, des contradictions ont été constatées dans la présentation des effets de la campagne d'hiver. Depuis, Suisse Tourisme a mis sur pied un groupe de travail chargé de réviser «le modèle d'efficacité et les indicateurs de Suisse Tourisme».

Le rapport détaillé du CDF est publié sur le site internet [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

### **1.2.5 Etude de faisabilité pour une évaluation de la promotion des exportations**

Répondant à une demande du Conseil fédéral, le CDF a réalisé une évaluation de la promotion des exportations. Ce projet fait suite à une volonté de l'Assemblée fédérale. Le message relatif au financement de la promotion des exportations entre 2004 et 2007 a, en effet, donné lieu à des débats nourris au Parlement. Les discussions portaient notamment sur les prestations, la coordination avec les autres acteurs concernés et la direction de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC). L'Assemblée fédérale a décidé d'accorder un crédit pour deux ans et d'attendre les résultats de l'évaluation pour se prononcer sur la poursuite du financement.

Afin d'éviter des doublons, l'évaluation du CDF a cherché à exploiter au mieux les informations déjà disponibles. Une vingtaine d'études internes ou externes ont été effectuées ces trois dernières années, notamment dans le cadre du contrat de prestations OSEC. En ce qui concerne la distinction entre les activités de l'OSEC en faveur de l'économie générale et de l'économie privée, l'évaluation s'est concentrée avant tout sur les prestations de conseil. Elle a tenu aussi compte des autres prestataires sur le marché. L'évaluation a examiné également comment le marché du conseil en exportation se présente pour les PME. En outre, les résultats devaient tenir compte du fait que la nouvelle loi sur la promotion des exportations est récente puisqu'elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2001. Par conséquent, cette dernière n'a pas encore eu le temps de déployer tous ses effets.

En ce qui concerne les méthodes utilisées, quatre modules sont prévus: une méta-analyse et méta-évaluation des rapports déjà disponibles, l'analyse de la répartition des rôles des deux Départements concernés (DFAE, DFEC), une étude du marché du conseil en exportation et, finalement, des entretiens approfondis auprès des acteurs tenus de coordonner leurs activités en vertu de la loi sur la promotion des exportations ou en fonction des contrats qui les lient avec l'OSEC.



### **1.2.6 Contrat de prestations avec les CFF**

La Confédération et les CFF concluent tous les quatre ans un contrat de prestations. Pour la Confédération, ce contrat est non seulement un instrument de mise en œuvre des objectifs de sa politique des transports dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, mais aussi un cadre politique d'envergure pour les prestations d'entreprise attendues des CFF. Ce contrat ne comprend toutefois pas l'indemnisation du transport régional des voyageurs, les subventions au prix

des sillons dans le transport des marchandises ni les contributions aux grands projets, tels que Rail 2000.

Pendant l'année sous revue, le CDF a contrôlé le premier contrat de prestations pour les années 1999 à 2002. En tout, quelque 5,4 milliards de francs (prêts compris) ont été versés aux CFF sur la base de ce contrat. Le plafond de dépenses de 5,8 milliards de francs n'a donc pas été atteint. Les 370 millions restants, non payés, ne peuvent toutefois pas être qualifiés d'économie pour la Confédération, car certaines prestations, initialement incluses dans le contrat, ont été indemnisées à d'autres titres.

Le CDF a critiqué l'actuelle manière informelle d'octroyer des prêts et a exigé que les conditions de chacun d'eux, telles que la durée, les conditions de remboursement et le taux d'intérêt, fassent dorénavant l'objet de contrats particuliers. Il juge problématique le fait que les moyens prévus comme prêts lors de l'approbation du crédit-cadre ont été transférés, au moment de l'établissement du budget annuel, dans les postes de contribution aux frais d'exploitation ou de conservation de la substance. Par ces transferts, des montants remboursables sous condition ont été transformés en contributions «à fonds perdu».

Le contrat de prestations ne fixait des indicateurs et des seuils mesurables que pour un petit nombre de cas. L'évaluation de l'atteinte des objectifs n'est ainsi que partiellement possible. On constatera que, pour la nouvelle période 2003 – 2006, des indicateurs ont été définis pour l'utilisation des moyens liés à ce plafond de dépenses.



### **1.2.7 La convention de Ramsar pour la protection des zones humides**

Le CDF a procédé à un premier contrôle environnemental. Pour cela, il a examiné, d'une part, l'application normative de la convention de Ramsar pour la protection des zones humides d'importance internationale, comme par exemple les habitats des oiseaux d'eau. D'autre part, le CDF a examiné la réalisation et le développement des réserves de la région du lac de Constance à la lumière des objectifs de la convention de Ramsar et du droit national d'exécution. La région du lac de Constance convenait bien comme champ d'examen. Cela notamment parce que la réserve du bassin d'Ermatingen, «d'importance internationale», enregistrée comme zone Ramsar du Wollmatinger Ried dans le Bade-Wurtemberg, est voisine de la réserve du «Vieux Rhin» du delta du Rhin dans le Vorarlberg, «d'importance nationale», également prévue comme zone Ramsar.

Entreprise par l'OFEFP suite à la ratification de la convention de Ramsar en 1976, la codification des objectifs Ramsar dans les



textes législatifs les plus divers sur la protection de l'environnement peut être considérée comme bonne. Elle doit toutefois être développée davantage, dans un but d'harmonisation, sous l'angle de la biodiversité et de la protection des espèces. Selon le CDF, la formulation d'une stratégie nationale pour les zones humides serait indiquée.

Par ailleurs, le CDF a constaté des potentiels d'amélioration dans la coordination interne à l'administration, par exemple en ce qui concerne le soutien des projets internationaux avec la DDC et le suivi du dossier Ramsar réparti entre plusieurs services de l'OFEFP. Le CDF recommande, en outre, d'étudier s'il est possible de concentrer la protection des espèces dans un seul service. La retenue manifestée jusqu'ici par l'OFEFP envers la coopération internationale dans le cadre de la convention de Ramsar est due surtout à un manque de personnel. Le CDF fait remarquer que l'OFEFP devrait informer les organes de direction de l'Etat quand des engagements internationaux ne peuvent pas être tenus pour cause de ressources insuffisantes.

L'OFEFP a été et est toujours confronté à des difficultés considérables en ce qui concerne la réalisation de réserves dans le canton de Thurgovie. Après l'abolition, en 1985, de la traditionnelle «gemeinschaftliche Vogeljagd» dans l'entonnoir de Constance et le bassin d'Ermatingen, une résistance durable s'est fait sentir au niveau des communes et du canton contre la désignation de la réserve du bassin d'Ermatingen comme zone Ramsar. C'est seulement après avoir défini une zone de chasse à Ermatingen que l'OFEFP a pu élever la réserve

du bassin d'Ermatingen au rang de zone «d'importance internationale» en 1991. La signification exceptionnelle de cette réserve comme aire de repos pour les oiseaux d'eau venant des pays nordiques pendant les mois d'automne et d'hiver est bien connue parmi les spécialistes de l'ornithologie.

L'exécution des dispositions de l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale et internationale se révèle insuffisante dans cette réserve. Le canton de Thurgovie n'a notamment pas, pour l'instant, réalisé le marquage nécessaire. Contrairement au Wollmatinger-Ried, cette réserve n'est pratiquement pas reconnaissable en tant que telle. En outre, le canton n'a pas encore mis sur pied la surveillance requise pour la réserve, subventionnée par la Confédération, parce que le parlement cantonal a refusé de manière répétée la création des postes correspondants.

Le CDF recommande à l'OFEFP de promouvoir l'acceptation de la réserve par un travail accru de relations publiques et de faire pression sur les autorités pour qu'elles exécutent les dispositions de l'ordonnance. Les accords de prestations conclus dans le cadre de la nouvelle péréquation financière constitueront sans doute un nouveau point d'appui. De plus, la collaboration avec le Bade-Wurtemberg devrait être activée en vue de créer, selon l'objectif de la convention de Ramsar, des réserves transfrontalières quand une unité écologique est constatée. A cet effet, l'OFEFP pourrait aussi demander le soutien du secrétariat Ramsar à Gland/VD. Etant donné que des populations importantes d'oiseaux ont émigré du bassin d'Ermatingen en septembre 2003, le CDF

recommande de procéder à une évaluation des restrictions imposées aux sports nautiques.

L'application des prescriptions fédérales aux réserves du lac de Constance dans le canton de St-Gall a été réalisée de manière complète. Le CDF recommande toutefois d'intensifier les contacts avec les autorités compétentes du Vorarlberg noués à l'occasion de son contrôle au niveau de l'OFEFP et du canton de St-Gall. Le but est de dégager des synergies pour le développement des réserves du «Vieux Rhin» et du «Delta du Rhin» et d'analyser les possibilités de créer une zone Ramsar transfrontalière.



### **1.3 Ecoles polytechniques fédérales**

Le domaine des EPF comprend les deux Ecoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne, l'Institut Paul Scherrer (IPS), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (IFNP), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM) et l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection

des eaux (IFAPE). En 2003, la Confédération a versé une contribution de 1,8 milliard de francs pour financer l'exploitation et les investissements dans ce domaine.

Le 19 décembre 1997, le Conseil fédéral a décidé qu'à partir de l'an 2000, le domaine des EPF devrait travailler sur la base d'un mandat de prestations et disposer d'une comptabilité propre. Le passage à la tenue d'une comptabilité propre et, surtout, le changement des normes de présentation des comptes ont demandé beaucoup de travail. Il va de soi que l'introduction des nouveautés et les problèmes rencontrés n'ont pas pu être résolus du jour au lendemain.

La qualité des comptes annuels 2002, ainsi que de la comptabilité dans son ensemble, ont laissé une bonne impression générale. Durant l'année écoulée, les écoles polytechniques et les instituts ont accompli un important travail au niveau de la tenue et de la présentation des comptes. D'importantes améliorations sont à constater. Les recommandations du CDF ont été suivies pour la plupart. Au vu de la quantité des thèmes à traiter, la réalisation conséquente des objectifs fixés demande encore un certain temps. En 2002, tous les points en suspens n'ont pas encore pu être réglés. A la fin 2002, les différences constatées dans les liaisons comptables avec l'Administration fédérale des finances ainsi que le relevé de solde des comptes de bilan correspondants n'étaient pas encore résolus. Par ailleurs, des restrictions ou des remarques ont également dû être faites concernant le capital de couverture des engagements de prévoyance et les risques d'assurance choses.



Certains sujets ont été traités au sein d'un groupe de travail comprenant des représentants de l'Administration fédérale des finances, du conseil des EPF et du CDF. Les premiers résultats sont disponibles. La lacune de couverture résultant des engagements de prévoyance sera comblée par la Confédération avec la mise en vigueur de la loi, partiellement révisée, sur les EPF. En outre, la question des immeubles restant en propriété de la Confédération a été réglée définitivement. Dans l'ensemble, à l'exception de la gestion des risques, des solutions acceptables ont été trouvées. Celles-ci doivent être mises en œuvre pour la fin 2004. En ce qui concerne la gestion de risques, le CDF est d'avis qu'un refinancement intégral et automatique par la Confédération des dommages dépassant les dix millions créerait une incitation trop faible pour réduire les risques.

#### **1.4 Assurances sociales**

Se fondant sur l'article 9, alinéa 1, de l'ordonnance concernant l'administration du *Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants* du 2 décembre 1996, le CDF a contrôlé la comptabilité et la présentation des comptes du fonds de l'AVS pour l'année d'exercice se terminant le 31 décembre 2002. La révision des valeurs patrimoniales (titres à hauteur de 12,6 milliards de francs) du fonds de l'AVS confiées à la gestion de l'UBS a été transmise à l'organe de révision prévu par la loi sur les banques. Le CDF a confirmé que l'argent a été placé conformément aux dispositions de l'ordonnance et aux directives de gestion, de placement et d'organisation ainsi que par rapport aux décisions du conseil d'administration du fonds

de l'AVS et du comité de ce conseil. La comptabilité et les comptes annuels étaient conformes à la loi et aux prescriptions.

Comme les années précédentes, le CDF a dû souligner que le degré de couverture de 100 pour cent fixé par la loi pour l'AVS n'a pas pu être respecté. Il a même baissé de 0,7 points à 79,3 pour cent par rapport à l'année précédente. Les perspectives financières du fonds de l'AVS laissent prévoir un degré de couverture compris entre 22 et 51 pour cent pour 2012. Ces perspectives sont encore assombries par le fait que le report de perte de l'AI, à hauteur de 4,5 milliards de francs, sera financé essentiellement par des fonds de l'AVS, lesquels, sous l'angle économique, ne sont ainsi plus disponibles aujourd'hui.

En outre, le CDF a fait remarquer que des pertes pour 441 millions de francs sur les placements de titres devaient être prises en compte. Par ailleurs, des pertes comptables à hauteur de 1,2 milliard de francs s'y ajoutent. Finalement, le CDF a constaté que les valeurs positives de réacquisition sur instruments dérivés avaient été portées en compte 30 millions de francs trop bas, suite à une erreur de communication du Global Custodian. De plus, les contributions aux assurances sociales sur les prestations d'assurance de l'AC ont été délimitées dans le temps de manière incorrecte. Cette erreur correspond à 114 millions de francs. La perte présentée pour le fonds de l'AVS était trop élevée d'un même montant. Les corrections ont été effectuées pour l'année d'exercice 2003. La centrale de compensation a pris les mesures qui s'imposent pour éviter, à l'avenir, ce genre d'erreur de délimitation.



Chaque année, les caisses de compensation chargées de l'exécution de l'AVS doivent se soumettre à une révision principale et à une révision de clôture (article 68 LAVS). Les contrôles se fondent sur les directives de l'Office fédéral des assurances sociales concernant la révision des caisses de compensation. Les vérifications auprès de la *Caisse fédérale de compensation* (CFC) et de la *Caisse suisse de compensation* (CSC) incombent au CDF. Celui-ci adresse ses rapports à l'OFAS, qui exerce la surveillance sur l'ensemble des caisses de compensation. En ce qui concerne la CFC comme pour la CSC, le CDF a confirmé pour 2002 la régularité de la tenue et de la présentation des comptes. Les dispositions légales ont été respectées et les directives de l'Office fédéral des assurances sociales ont été suivies. Pour la CFC, le CDF a cependant critiqué le retard pour la fixation des contributions de l'assurance volontaire à hauteur de 13 millions de francs.

En 2003, le CDF a aussi révisé les comptes annuels 2002 de la *Caisse de compensation de l'assurance-chômage*. Les contrôles des caisses de chômage, des offices régionaux de placement, des services de logistique des mesures relatives au marché du travail ainsi que des offices cantonaux de l'industrie, des arts et métiers et du travail ont été effectués par différentes sociétés de révision externes, coordonnées par le CDF en tant que «réviseur de groupe». Les contrôles effectués en 2002 auprès des offices d'exécution de l'assurance chômage ont révélé que la tenue des comptes était conforme aux prescriptions légales. De même, les comptes annuels et la comptabilité de la Caisse de compensation de l'assurance

chômage sont conformes aux prescriptions légales. Le CDF a recommandé au Conseil fédéral d'approuver les comptes annuels 2002 du Fonds de compensation de l'assurance chômage.

## 1.5 Audits informatiques

### 1.5.1 Cyberadministration

La cyberadministration (e-government) assiste, par des moyens électroniques, la communication entre l'Etat et les différents groupes d'intéressés tels que les habitants, les entreprises et les institutions. La cyberadministration assiste aussi l'échange d'informations et les processus se déroulant entre la Confédération, les cantons et les communes. En 2002, la Confédération a adopté sa stratégie de cyberadministration et a lancé différents projets. Les deux projets clés «Vote électronique» (e-voting) et «Guichet virtuel», placés sous la responsabilité de la Chancellerie fédérale, font partie de ces projets. La Confédération finance le développement de ces derniers à hauteur de 30 millions de francs pour les années 2001 à 2004.

Le *Vote électronique* permet la participation aux votations et aux élections par Internet, ainsi que la signature électronique d'initiatives et de référendums. Le CDF a constaté que le projet est bien géré par une petite équipe dont les membres collaborent en partenariat, de manière créative et motivée. La Chancellerie fédérale ne participe pas concrètement au développement, mais elle est responsable de la communication et de la coordination entre les partenaires de droit public.



Les projets pilotes sont financés à 80 pour cent par la Confédération et sont conduits dans les cantons de Genève, de Neuchâtel et de Zurich. En 2003, la première votation électronique a eu lieu dans la commune d'Anières du canton de Genève. Elle s'est déroulée avec succès et a connu une participation élevée. Deux autres essais pilotes suivront.

En ce qui concerne le *Guichet virtuel* ([www.ch.ch](http://www.ch.ch)), le CFD a constaté deux points forts importants:

- *la construction des thèmes se fonde sur un concept convaincant*
- *l'interaction à travers les trois niveaux de l'Etat est novatrice et exemplaire.*

Avec le projet Guichet virtuel, une base solide a été jetée pour les services Internet de la Confédération. Les capacités de la plateforme ne sont toutefois pas encore utilisées entièrement. La planification n'a pu qu'évaluer sommairement les besoins et a dû définir les données principales. Des affectations alternatives sont à l'étude pour l'utilisation des surcapacités actuelles. L'utilisation augmentera automatiquement avec l'introduction de nouvelles offres attrayantes. Les chiffres d'accès actuels sont bons en comparaison internationale. L'utilisation de différents services Internet permettra, à l'avenir, de simplifier réellement le contact avec les autorités. De nouvelles procédures pourront soulager tant le citoyen que les administrations au niveau des travaux de routine.

### **1.5.2 Sécurité informatique**

L'informatique constitue une ressource essentielle à l'activité de l'administration. Des offices importants comme l'Administration fédérale des contributions ou l'Administration fédérale des finances sont aujourd'hui exposés à des risques financiers considérables en cas de panne informatique. Il faudra encore attendre plusieurs mois avant que les différents projets destinés à améliorer la situation protègent de manière satisfaisante ces grandes applications informatiques.

Un autre risque important est le piratage des données. Des tests de pénétration effectués en novembre 2002 ont mis à jour des lacunes dans la sécurité des réseaux informatiques exploités par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). L'OFIT a pris au sérieux les conclusions de cet examen. Un audit de suivi effectué en novembre 2003 a montré que la plupart des recommandations ont été mises en œuvre.

Cet audit a également montré que l'Office fédéral du personnel devait prendre des mesures pour limiter l'accès aux nombreuses salles de cours équipées informatiquement ou pour découpler ces systèmes du réseau principal de l'administration fédérale. Le CDF a rendu toutes les directions d'offices attentives aux risques que présentent les équipements informatiques des locaux ouverts au public.



### **1.5.3 Applications informatiques SAP R/3**

Dans le domaine SAP R/3, le CDF a constaté que les audits transversaux effectués en 2002 dans le domaine de la sécurité, auprès de différents offices, ont commencé à porter leurs fruits. La situation s'est améliorée.

La coordination des grands projets destinés à harmoniser et unifier les processus logistiques et financiers gérés par SAP R/3 demeure une tâche prioritaire. Le Département fédéral des finances doit désormais prendre les mesures nécessaires à la coordination des projets InSAP et «Nouveau modèle comptable», à la refonte de l'architecture SAP R/3 et à une application uniforme des nouveaux processus. La centralisation comptable nécessaire au nouveau modèle comptable ne doit pas être entravée par une décentralisation technique de l'informatique.

### **1.5.4 Nove-IT**

A l'exception de la mise en place d'une comptabilité analytique, le programme Nove-IT est officiellement achevé. Les audits conduits en 2003 par le CDF auprès de plusieurs offices fédéraux bénéficiaires de prestations ont permis de vérifier si les objectifs de Nove-IT dans le domaine de la conduite de l'informatique étaient atteints. Certains offices comme l'Office fédéral de la statistique ou l'Office fédéral de la communication ont pris les mesures nécessaires à la maîtrise des nouveaux processus. D'autres n'ont pas encore atteint le niveau de maturité souhaité.

Le CDF a notamment recommandé aux bénéficiaires de prestations informatiques:

- *de définir clairement, avec le fournisseur de services, les exigences de disponibilité, de qualité ou de sécurité auxquelles l'exploitation et le développement informatiques doivent répondre,*
- *de fixer clairement les responsabilités au sein de l'office et de désigner les responsables du portefeuille informatique et des différentes applications,*
- *d'accorder une plus grande importance à la gestion de leurs portefeuilles et au controlling informatique,*
- *de renforcer les compétences des responsables des projets informatiques,*
- *de conduire les appels d'offres de manière appropriée, en veillant à être libre de toute influence exercée par les entreprises externes,*
- *de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les modifications apportées par le programme Nove-IT soient durables.*

Les fournisseurs de prestations sont, pour leur part, appelés à gérer de manière transparente leurs portefeuilles de projets et d'applications, afin d'assurer une gestion des risques et une priorisation appropriées entre leurs différents clients.

## **1.6 Contrôles dans le domaine des recettes**

Le CDF ne se contente pas de contrôler l'utilisation régulière, légale et parcimonieuse des moyens financiers. Il jette aussi un regard critique sur la perception des impôts. En 2003, il a procédé à différents contrôles auprès de l'administration des contributions et de l'administration des douanes, lesquelles perçoivent quelque 45 milliards de francs, soit 93 pour cent des recettes fédérales (cf. annexe 1). Le CDF a également accordé une grande importance à la colla-



laboration avec les contrôles cantonaux des finances.

L'une des révisions effectuées auprès de ***l'Administration fédérale des contributions (AFC)*** a porté sur l'état de réalisation des recommandations antérieures, sur la gestion et la présentation des comptes ainsi que sur la technologie de l'information et l'état du projet informatique EFIM (système électronique de lecture de formulaires et d'information de la TVA) dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Suite à ses vérifications, le CDF a constaté que l'AFC a pris les mesures adéquates pour apporter des améliorations. Par contre, d'autres points faibles ne pourront être supprimés que lors de l'introduction de nouvelles mesures remplaçant l'application actuelle ainsi qu'après la mise en place d'un système de contrôle opérationnel.

Pour ce qui concerne la fraude fiscale «Expotronic», la chronologie du cas, l'état des enquêtes, les mesures prises et la procédure de communication ont été contrôlés. Le groupe de travail «Décomptes créditeurs» a été mis sur pied en mai 2000. En outre, l'actuel système de contrôle est à l'étude, dans deux autres groupes de travail, depuis le début 2002, notamment par rapport à la lutte contre la fraude fiscale. Les rapports finals de ces groupes de travail sont disponibles. De plus, le service juridique a reçu mandat de développer des recettes contre les actes dolosifs dans le cadre des enquêtes en matière de fraude fiscale. Pour le recouvrement du montant du délit de 4,6 millions de francs, ce n'est plus désormais l'administration des contributions qui est compétente mais le juge d'instruction.

Le CDF a également contrôlé l'application

des recommandations antérieures dans le domaine de ***l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre***. Il a constaté que plusieurs points faibles n'avaient pas encore pu être supprimés. L'AFC a toutefois pu démontrer qu'elle prenait les mesures nécessaires dans le cadre des projets en cours. Les retards de remboursement de l'impôt anticipé ont pu être rattrapés dans une large mesure. De même, des retards importants n'existent plus qu'envers quelques Etats. Par ailleurs, l'AFC a pris les mesures permettant de régler ces retards pour la fin 2004. En outre, le CDF a recommandé des améliorations par rapport à la convention de double imposition avec la Hollande. Cette convention doit être remaniée prochainement.

Le CDF a procédé à une revue des activités de ***surveillance financière de l'impôt fédéral direct (IFD) par l'AFC***. Les travaux ont consisté en apprécier le mandat, l'organisation, la qualification des collaborateurs, la planification des interventions, l'exécution des inspections, le contenu des rapports émis et les relations avec les tiers. Cet audit a montré que les conditions préalables à la réalisation efficace du mandat sont en voie d'être réunies et consolidées. L'AFC a entrepris, dès 2001, d'harmoniser les activités de surveillance pour tous les inspecteurs et les inspectrices, en définissant par écrit certains processus, de manière à les rendre plus transparents et systématiques. Les efforts accomplis dans le domaine du perfectionnement des collaborateurs et de la mise en œuvre du programme de formation en faveur des autorités fiscales cantonales reflètent la volonté manifeste d'adopter une approche professionnelle de la surveillance de l'IFD. En ce

qui concerne la définition formelle du processus d'établissement des rapports et de leur mise en consultation, de même que par rapport à l'inscription d'un délai et d'un responsable pour le suivi des mesures convenues avec les cantons, l'AFC n'a pas pu entrer en matière pour des raisons de délimitation des compétences. En ce qui concerne la consolidation des informations recueillies auprès des cantons à travers une analyse de risques, l'AFC déplore un manque de ressources pour y parvenir à moyen terme. Le CDF est d'avis que cet aspect permettrait de formaliser, avec peu de ressources additionnelles, une vision synthétique des principaux problèmes sur l'ensemble des cantons. De plus, cela permettrait de disposer d'un outil de gestion efficace.

Compte tenu du fait que **les cantons** disposent de compétences et de pouvoirs d'appréciation élargis pour la taxation et la perception de l'impôt et qu'ils décident actuellement de la fréquence et de l'étendue des audits réalisés dans ce domaine par leurs propres organes de contrôle, le CDF poursuit ses démarches d'accompagnement de certaines révisions cantonales afin de tester et de perfectionner le cadre d'audit établi à la fin 2001. Après deux audits en 2002, en collaboration avec les cantons de Zurich et du Valais, l'expérience a été poursuivie en 2003, dans les cantons de **Genève** et de **Schwyz**. Ces audits ont permis de constater certains retards en matière de versement de l'IFD à la Confédération, ce que le CDF avait déjà relevé dans son rapport sur le bouclage des comptes 2000 de l'AFC. Ces collaborations se poursuivront en 2004, les organes de contrôle des cantons de Neuchâtel et de Zoug ayant annoncé leur

intérêt pour un tel accompagnement. Lors de sa réunion annuelle avec les organes de contrôle des finances cantonales, en septembre 2003, le CDF a proposé aux cantons de conclure une convention pour connaître systématiquement et annuellement les activités d'audit réalisées en matière d'IFD. Cette mesure a pour but d'améliorer les éléments permettant au CDF de fonder son appréciation pour pouvoir attester les recettes de cet impôt figurant dans le compte d'Etat (cf. chiffre 7.1).



Le CDF a pu constater auprès de l'**Administration fédérale des douanes**, que les procédures de perception des **taxes d'importation et de l'impôt sur la valeur ajoutée** sont adéquates. Les finances et la comptabilité sont gérées de manière régulière. Cette révision a été effectuée en collaboration avec l'inspection interne des finances. La charge de travail



pour l'activité d'inspection et de contrôle dans l'ensemble de l'administration des douanes a été, ces dernières années, de quatre à six années-personnes. Le CDF est d'avis que cette charge ne devrait pas diminuer, compte tenu du volume des recettes.

Un contrôle effectué au niveau de l'exécution de l'impôt sur les *huiles fédérales* a également donné de bons résultats. Un potentiel d'amélioration existe cependant et des corrections sont nécessaires dans le domaine de l'informatique. L'utilisation actuelle de l'informatique modifie le système de contrôle interne de telle manière que l'environnement ne dépendant pas de l'application doit également être analysé. L'introduction de nouveaux mécanismes de contrôle et l'adaptation des mécanismes existants n'ont pas toujours pu suivre le rythme des modifications dues au projet NOVE-IT et à l'interconnexion croissante. Même si différentes recommandations de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication doivent être mises en œuvre, le risque semble assumé par le bénéficiaire des prestations. Ainsi, il incombe à l'administration des douanes de faire en sorte que l'informatique soit comprise, et aussi utilisée, comme fonction de soutien stratégique pour les processus centraux.

## **2 Contrôles dans les départements et auprès de la Chancellerie fédérale**

Durant le premier semestre, le CDF vérifie habituellement en priorité les bouclements annuels du compte d'État de la Confédération et de ses régies ainsi que de nombreuses organisations et institutions. Ces activités concernent 54 mandats (cf. annexe 3). Les rapports d'attestation servent de base aux commissions des finances des Chambres fédérales pour l'approbation du compte d'État. Les faits ci-après sont relatés en fonction des résultats de certains contrôles réalisés par le CDF lors des révisions de bouclement des comptes ainsi que dans le cadre de la surveillance financière. Une liste des contrôles dont les résultats ont déjà été traités par la Délégation des finances figure à l'annexe 1. Pour le reste, nous renvoyons le lecteur au chapitre précédent, consacré à divers champs de contrôle.

Les explications suivantes concernent des faits et événements relatifs aux exercices 2002 et 2003. Ceux-ci ont été constatés lors des contrôles effectués durant l'année sous revue. Les résultats des révisions effectuées auprès des offices constituent également une base pour la confirmation du compte d'État. Grâce au nouveau modèle comptable et au logiciel de comptabilité intégré, les écarts constatés dans divers offices entre la comptabilité de ces derniers et la comptabilité centrale devraient disparaître au cours de ces prochaines années.



## 2.1 Chancellerie fédérale

La Chancellerie fédérale et les départements assistent le gouvernement dans l'accomplissement de ses tâches. Les *coûts générés par les activités du Conseil fédéral* apparaissent aux articles de dépenses du Conseil fédéral, de la Chancellerie fédérale, des secrétariats généraux et des offices offrant des prestations aux membres du collège gouvernemental. L'introduction du nouveau modèle comptable devrait amener une meilleure transparence de l'ensemble des coûts engendrés. Le CDF a élaboré un certain nombre de propositions à l'adresse de la Chancellerie fédérale. D'un point de vue organisationnel, la centralisation de l'affrètement et de l'utilisation des avions au sein d'une unité unique est à étudier. Le CDF préconise l'examen des conditions d'engagement et de départ des collaborateurs personnels des magistrats. Le CDF a suggéré également la mise en application de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le remboursement des rentes versées aux magistrats à la Caisse fédérale de pensions.

## 2.2 Département fédéral des affaires étrangères

Durant les années 1997 et 1998, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a testé, auprès de 29 *représentations suisses à l'étranger*, un instrument de contrôle de gestion au niveau opérationnel, ayant pour but de comparer l'efficacité des prestations consulaires et administratives des représentations et des régions entre elles. Le Contrôle fédéral des finances (CDF), qui suit ce projet, a par la suite demandé à l'Université de Neuchâtel d'analyser les données et les résultats fournis par le DFAE. L'objectif de

cette étude était de confirmer la fiabilité de la méthode d'analyse du DFAE au moyen d'une méthodologie différente. L'étude du Professeur Jeanrenaud a fait apparaître des points faibles au niveau du recensement des données et de l'analyse, sans toutefois mettre fondamentalement les principes de la méthode du DFAE en question. L'étude montre, qu'avec la méthode dite de l'enveloppement des données, il est possible de mieux tenir compte des facteurs difficilement quantifiables et influençables dans l'environnement hétérogène des représentations. Une telle analyse ne fournit cependant pas d'indications précises et définitives quant à la suppression de postes, mais elle sert à identifier les domaines dans lesquels un examen approfondi s'impose. Elle n'est vraiment utile que si elle est renouvelée périodiquement. Jusqu'ici, la Direction des ressources et des réseaux extérieurs n'a pas poursuivi ce projet-pilote, car elle estime que d'importants facteurs, qui sont les causes des écarts d'efficacité, ne peuvent être modifiés. Elle considère par ailleurs que les instruments et les conditions cadres n'existent pas encore pour assurer, d'une façon rentable, une saisie judicieuse des données au sein de la Confédération. Elle cite notamment SAP et l'absence du système de détermination des coûts et des prestations dans le cadre du nouveau modèle comptable de la Confédération. La Direction veut par conséquent attendre que ces nouveaux instruments et les conditions cadres soient réunis, avant d'examiner s'il serait utile de relancer un nouveau système de contrôle de gestion ; ceci d'autant plus

qu'elle considère que l'introduction d'un contrôle de gestion dans le domaine consulaire n'apporterait de toute façon que peu de nouveaux profits.

Le CDF considère par contre qu'un contrôle de gestion fonctionnant bien serait un instrument de conduite important, tant pour la Centrale que pour les Représentations. Il a cependant dû constater que les conditions pour l'introduction généralisée d'un contrôle de gestion utile et efficace ne sont toujours pas remplies et que, pour l'instant, la mise en œuvre de ce projet est plus que compromise.

Les employeurs affiliés à la Caisse fédérale de compensation (CFC) sont assujettis à la surveillance du CDF. Les vérifications auprès

de la **Direction des ressources et du réseau extérieur** ont donné de bons résultats. Un arrêt du Tribunal fédéral des assurances (TFA) du 9 mai 2001 a toutefois entraîné l'enregistrement posteriori de certaines allocations. Le TFA a, en effet, décidé que l'adaptation au pouvoir d'achat, la contribution aux frais de formation et l'indemnité pour les inconvénients en cas de mutation à l'étranger font partie du salaire déterminant et sont, par conséquent, soumises à l'obligation de verser des cotisations paritaires. La correction concernait les années 1998 à 2001. Le total des arriérés (cotisations de l'employeur et cotisations des employés, intérêts moratoires inclus) s'élevait à 9,2 millions de francs. Le DFAE a pris à sa charge les parts dues par l'employé. La même problématique a été constatée au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

(DDPS), où les arriérés de cotisations portant sur quatre années s'élevaient à quelque 240 000 francs.



Dans le cadre de son activité de surveillance financière, le CDF a procédé à des vérifications auprès de la **Direction du développement et de la coopération** (DDC). Les résultats ont été bons. Il a cependant formulé des critiques quant au décompte des avances pour des projets à l'étranger. À la fin de 2002, ces avances s'élevaient à 1,3 milliard de francs. Elles concernaient, entre autres, quelque 400 projets représentant 280 millions de francs, dont les comptes n'avaient pas été bouclés depuis plus de quatre ans. L'analyse effectuée par la DDC a montré qu'il s'agissait en grande partie de projets pour lesquels les rapports finaux n'étaient pas encore ou que très récemment arrivés. Le CDF a, par la suite, constaté que l'ensemble des contrôles et règles de la DDC n'est souvent pas respecté. À noter également que les rôles des responsables sont diversement perçus et, qu'à l'étranger en particulier, nombreux sont les changements dans les rangs du personnel. Par ailleurs, les conditions-cadres dans les pays en développement ou la collaboration avec des partenaires inter-



nationaux ne facilitent guère le déroulement régulier des projets. Vu ce contexte, le CDF estime que la DDC doit accorder davantage d'importance à sa fonction de gestion des finances et de comptabilité. La DDC a pris des dispositions allant dans ce sens.

### **2.3 Département fédéral de l'intérieur**

Le CDF a vérifié huit dossiers de subventions aux constructions traités par *l'Office fédéral de l'éducation et de la science* (OFES). Il a utilisé à cet effet des procédures simplifiées. Le CDF a constaté que l'OFES applique les dispositions sur les contributions aux constructions conformément à la loi sur l'aide aux universités. Les vérifications ont cependant révélé que des améliorations s'imposent dans divers domaines. Le CDF a ainsi émis des recommandations concernant la répartition des tâches entre l'office chargé d'octroyer les subventions (OFES) et celui qui réalise les expertises (Office fédéral des constructions et de la logistique, OFCL), mais aussi par rapport à l'assurance de la qualité, l'adaptation des forfaits basés sur les coûts des surfaces, ainsi que par rapport au processus de réduction des frais imputables.

Le CDF a procédé à une révision auprès du *Bureau des affaires spatiales* (Swiss Space Office, SSO) portant sur la concordance des comptes avec les chiffres du compte d'État pour l'exercice 2002. La révision concernait également le suivi des contributions promises à l'Agence spatiale européenne (ESA) et l'évaluation du contrôle interne. Le SSO est un office de taille réduite. Sa fonction est

d'assurer le suivi des contributions (125 millions de francs en 2002) versées principalement pour la participation suisse à des programmes de l'ESA, lesquelles doivent se concrétiser par un «retour industriel» presque intégral sous forme de commandes de l'ESA à l'industrie suisse. L'audit a montré que les comptes internes du SSO pour l'exercice 2002 correspondent au compte d'État. Des recommandations ont été faites afin d'améliorer le contrôle interne et la présentation des rubriques budgétaires. Le suivi des contributions versées à l'ESA, portant sur plus de 50 programmes ou sous-programmes scientifiques, est particulièrement difficile en raison de la complexité du fonctionnement de l'Agence sur le plan budgétaire. Compte tenu de cette complexité, le SSO assure un «pilotage financier» adéquat. Un seul point reste en suspens. Il concerne des «ajustements fiscaux» réclamés par l'ESA sur des rentes de retraités, qui ne devraient pas être à la charge du SSO. Le SSO entreprend actuellement des démarches à ce sujet.

Lors de vérifications auprès de *l'Office fédéral de l'assurance militaire* (OFAM), le CDF a constaté des différences entre la comptabilité de l'office et la comptabilité centrale. Il n'a pu, dès lors, juger définitivement de l'intégralité et de l'exactitude des valeurs comptabilisées. Les insuffisances avaient déjà été reconnues en 2002 et des mesures ont été prises entre-temps. Une stratégie visant à éliminer les «anciens fardeaux» a été fixée en collaboration avec l'Administration fédérale des finances (AFF). Le CDF a, en outre, formulé des recommandations concernant les processus au sein du service financier, les règles de signature et la garan-



tie d'efficacité en matière de rappels. Certaines recommandations ont déjà été mises en œuvre. Pour d'autres, les mesures à mettre en place sont désormais planifiées. Un calendrier fixe les délais d'exécution et les responsabilités. La réalisation du nouveau modèle comptable et du logiciel de comptabilité intégré devrait permettre de résoudre définitivement les problèmes d'harmonisation.

Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, le CDF est l'organe de révision de **Swissmedic**. Au début de l'année 2002, Swissmedic a été chargé de réunir en une entreprise homogène l'ancien Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) et l'Unité principale des agents thérapeutiques de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Le CDF a effectué la révision des comptes annuels et a procédé à un audit informatique. Le bouclage annuel a été réalisé selon les normes internationales de comptabilité (International Financial Reporting Standards, IFRS). Sur proposition du CDF, et pour se conformer aux consignes de la Délégation des finances, l'AFF a demandé à Swissmedic de présenter les comptes conformément aux principes du code des obligations (CO). Après vérification complémentaire sur cette nouvelle base, le CDF a proposé d'approuver les comptes.

Dans le domaine de l'informatique, le CDF a, entre autres, examiné le projet HIS2000 lancé par l'OICM afin de répondre aux besoins informatiques. Les vérifications effectuées ont révélé un manque de coordination et un recours peu satisfaisant à des conseillers externes; cela, en raison de connaissances lacunaires sur le plan interne et d'in-

suffisances au niveau de la gestion du projet. Les ressources utilisées jusqu'ici sont disproportionnées par rapport aux avantages obtenus. Conscient de ces déficiences et des risques qu'elles impliquent, la nouvelle direction de Swissmedic a élaboré un catalogue de mesures incluant des délais de mise en œuvre.

Le CDF a vérifié le bouclage des comptes 2002 de **Pro Helvetia** et le décompte 2002 du programme culturel Europe du Sud-Est et d'Ukraine. La proposition d'approuver ce décompte a été assortie d'une réserve. Pour toutes les antennes de la fondation, seuls étaient en effet disponibles les rapports de révision concernant le premier semestre de l'année. Le CDF a recommandé d'assurer l'examen du programme conformément aux directives de la DDC et d'étudier les rapports de révision locaux. Il s'agit, par ailleurs, de veiller à ce que les exigences des mandats de prestations soient respectées. Selon le contrat, les partenaires sont tenus de clarifier tous les points pouvant susciter des incertitudes (par exemple contributions aux frais administratifs).

#### **2.4 Département fédéral de justice et police**

À l'**Office fédéral des réfugiés** (ODR), le CDF a analysé les processus internes du domaine des finances. Dans les cantons de St-Gall et de Zurich, il a contrôlé l'application de la loi sur l'asile et vérifié les décomptes trimestriels concernant le remboursement par la Confédération des dépenses d'assistance dans le domaine de l'asile.



Le CDF salue l'efficacité et l'exhaustivité des directives de l'ODR en matière de vérifications dans les cantons et les communes ainsi qu'auprès des tiers mandatés. Les expériences faites ont montré que les contrôles informatisés et l'audit des systèmes, assorti de contrôles de respect des procédures dans le canton ou les communes, constituent les moyens les plus efficaces de vérifier les décomptes d'assistance dans le domaine de l'asile. De telles vérifications ne sont cependant possibles que dans de rares cas, les cantons ne transmettant pas systématiquement leurs données sous forme électronique. Aussi le CDF a-t-il recommandé d'informatiser autant que possible les contrôles formels du décompte trimestriel et, par souci d'efficacité, de les faire préparer par un organe spécialisé, compétent dans ce domaine. Fondés sur un échantillonnage représentatif, les audits de systèmes doivent être complétés par des contrôles de respect des procédures effectués à l'aide des dossiers individuels.

Dans le **canton de St-Gall**, le domaine de l'asile est fortement décentralisé. Largement autonomes en vertu de la constitution cantonale, les 90 communes saint-galloises assument elles-mêmes l'assistance aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire. A cet égard, elles établissent les décomptes trimestriels de façon indépendante. Le canton leur transmet intégralement les subventions versées par la Confédération. Le canton est, en revanche, responsable d'une mise en œuvre de l'asile conforme à la loi et, vis-à-vis de la Confédération, d'un établissement correct des décomptes trimestriels. Le CDF a constaté que, pour l'essentiel, le canton de St-Gall a correcte-

ment facturé à l'ODR les forfaits d'assistance aux requérants d'asile pour l'année 2001. En ce qui concerne un remboursement au canton de 21,6 millions de francs en 2001, le CDF a constaté, lors de sondages dans onze communes remboursées à hauteur de 4,6 millions de francs, que des paiements pour un montant global de 110 000 francs n'étaient pas justifiés. La qualité des décomptes est très variable et dépend principalement de la taille de la commune, de la structure de l'organisation et de l'état des connaissances des responsables de l'asile. La plupart du temps, les erreurs sont dues à un manque de compétence ou à une insuffisance des contrôles. Le CDF a, par conséquent, recommandé diverses mesures de prévention et de contrôle. Étant donné leur simplicité, ces mesures peuvent être appliquées à peu de frais. Le CDF a, en outre, chargé l'ODR – et indirectement l'office cantonal des affaires sociales – de soumettre les communes à un examen complémentaire des décomptes trimestriels et de demander le remboursement des subventions fédérales versées en trop.

Dans le **canton de Zurich**, les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire sont assistés par les autorités sociales des communes ou des tiers mandatés à cet effet. Ces organes établissent également les décomptes trimestriels et les remettent au canton, qui les vérifie et les transmet à l'ODR. Sur la base de sondages, le CDF a constaté des manquements dans les forfaits de remboursement des frais d'assistance que le canton de Zurich a facturés à l'ODR pour l'année 2002. En ce qui concerne un remboursement au canton de 109 millions de francs en 2002, le CDF a remarqué, lors de sondages dans

dix bureaux de décompte ayant dans l'ensemble été remboursés à hauteur de 9,4 millions de francs, que des paiements d'une valeur totale de 0,5 million de francs – soit 5,5% des paiements – n'étaient pas justifiés. Le CDF a chargé l'ODR d'exiger du canton la restitution des différences constatées. Quant au traitement d'éventuelles erreurs dans les décomptes trimestriels des années 2000 et 2001, lesquels n'ont pas été vérifiés par le CDF, l'ODR conviendra avec l'office cantonal des affaires sociales de mesures appropriées.



La révision effectuée pour la première fois auprès du Secrétariat de la **Commission fédérale des maisons de jeu** (CFMJ) a donné de bons résultats. Presque achevée, la réalisation d'un paysage suisse des maisons de jeu se solde aujourd'hui par un succès. Il s'agissait avant tout de consolider les structures et les procédures du secrétariat et de

développer la surveillance des jeux de hasard. Dans sa tâche, le CFMJ est notamment secondé par le Secrétariat général (SG) du DFJP et par l'AFC. Dès 2004, la CFMJ tiendra compte des recommandations du CDF, soit: régler l'indemnisation des prestations fournies par le centre de compétences du SG DFJP, adapter à la situation actuelle l'accord sur les prestations conclu avec l'AFC et inclure les frais de ces organes dans le calcul des taxes de surveillance. L'impôt 2001 sur les maisons de jeu a été correctement décompté, taxé, encaissé, comptabilisé et transmis au fonds AVS. Les parts des cantons concernés ont été transférées à ces derniers de façon conforme à la loi. Le CDF a, par contre, émis des remarques concernant des ristournes non justifiées, des acomptes versés en trop ainsi que des intérêts moratoires non perçus ou incorrectement déterminés.

## 2.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

Le CDF a effectué des contrôles quant à la mise en œuvre des **mesures de protection contre le bruit aux abords des aéroports militaires**. 22 millions de francs ont été alloués pour l'application de ces mesures. Le CDF s'est surtout intéressé aux instruments permettant d'assurer le contrôle des engagements pris et la disponibilité des moyens de paiement en temps voulu. Les vérifications ont été effectuées auprès de la Division des biens immobiliers militaires (division BIM), laquelle dirige les opérations, et auprès de l'Office



fédéral des exploitations des Forces aériennes (UFEFA), lui-même responsable de l'exécution des mesures.

Il est apparu que les exigences essentielles à une exécution rationnelle du mandat ne sont pas toutes décrites avec suffisamment de précision. Le risque d'une «responsabilité forfaitaire» est donc présent. Le CDF a recommandé de définir les tâches en fonction des processus et du mandat, de les grouper de façon systématique et de les exposer clairement dans une convention. En ce qui concerne l'égalité de traitement des propriétaires fonciers, il s'est révélé que le calcul des coûts imputables pour les ouvrages dépend en grande partie de l'expérience des responsables et des dispositions des autorités cantonales d'exécution. Aussi le CDF a-t-il recommandé d'édicter des directives de calcul spéciales – se référant à des valeurs comparatives –, basées sur l'expérience tirée du projet pilote «Dübendorf». L'État-major général entend appliquer ces recommandations de façon à ce qu'elles atteignent leur objectif.

**Après de la Centrale nationale d'alarme (CENAL)**, le CDF a procédé à une vérification de **l'attribution des mandats**. En ce qui concerne les dossiers examinés, il a constaté que certains mandats n'avaient pas été attribués conformément aux dispositions applicables. Des lacunes subsistent sur le plan formel notamment. Elles pourraient se révéler préjudiciables pour la Confédération en cas de recours ou de litige. Le CDF présume que le transfert de la CENAL au domaine de la protection de la population permettra d'assurer le respect des normes en matière d'acquisition. La protection de la population disposant d'un service des achats géré de manière professionnelle, les services spécialisés

de la CENAL pourront être déchargés des tâches dans ce domaine. Presque au moment où se déroulait le contrôle, le Ministère public de la Confédération a ouvert une procédure d'enquête.

Se fondant sur ses contrôles, le CDF a constaté que l'Office fédéral des systèmes d'armes et des munitions (OFSARM) et l'Office fédéral des systèmes d'armes des Forces aériennes et des systèmes de commandement (OFARS) disposent des bases et des instruments nécessaires à un achat économique et à une gestion efficace de **l'entretien du matériel de l'armée**. Dans la pratique, ces instruments ne peuvent toutefois être utilisés de façon systématique. Le Groupement de l'armement opère dans le cadre d'un conflit d'intérêts prioritaires. D'une part, les achats doivent s'effectuer au meilleur prix, d'autre part, la concurrence fait défaut, seule RUAG pouvant assumer la plupart des mandats d'entretien. Les directives de la Confédération quant aux bénéfices de RUAG ainsi qu'un manque d'informations limitent, en outre, l'influence que peuvent exercer les directeurs de systèmes en vue d'acquérir des prestations d'entretien avantageuses. La convention concernant le droit de regard et la fixation des prix conclue avec RUAG expire à la fin de l'année 2003. Le chef de l'armement a chargé un groupe de travail d'examiner la question d'un entretien économique du matériel de l'armée. Ce groupe de travail négociera également la nouvelle convention avec RUAG.

Des spécialistes assurent l'exploration électronique en permanence, même en temps de paix. Les unités organisationnelles chargées de ce mandat procurent des informa-



tions importantes en matière de politique de sécurité aux autorités politiques et militaires de la Suisse ainsi qu'à des services civils de la Confédération. Pour ce faire, elles captent et exploitent les émissions électromagnétiques de systèmes étrangers de télécommunication. Afin d'optimiser l'exécution de cette tâche, le Parlement a voté divers crédits d'engagement. Ces crédits sont destinés à un  **système électronique d'interception**  des communications par satellite. La réalisation du projet s'est déroulé jusqu'ici à l'aide de plusieurs crédits d'engagement approuvés avec les budgets de 1997 à 2003. Le CDF a émis des critiques quant à l'estimation des coûts ayant servi de base à la décision du Conseil fédéral. À ses yeux, cette estimation n'était pas suffisamment étayée ou donnait trop peu d'indications sur des incertitudes ou des risques. Le fait de répartir l'exécution du projet sur trois postes budgétaires réduit, de plus, la transparence financière.

Auprès d'**Aerospace** à Emmen, le CDF a effectué divers contrôles des prix, qui se sont soldés par des réductions de prix d'un demi-million de francs. Les contrôles ont, en outre, amené le CDF à des constatations sur les suppléments pour frais généraux liés aux réductions de personnel et au supplément de garantie pour les accords sur les prestations. Il n'a pas autorisé la majoration de 3,4 % pour frais de capital. Les motifs invoqués pour justifier ce supplément sont des retards dans les paiements de la Confédération. Le CDF a ordonné une réduction de prix et exigé des corrections analogues pour les autres contrats ouverts. Enfin, des problèmes de délimitation dans les contrats sur les prestations ont conduit à des réductions de prix appropriées.

## 2.6 Département fédéral des finances

Le Département fédéral des finances (DFF) gère 47 milliards de francs, soit la quasi-totalité des recettes de la Confédération, et 26 % des dépenses fédérales, représentant quelque 13 milliards de francs. C'est dire son importance majeure, tant du point de vue de la politique budgétaire que de celui de la surveillance financière. Diverses révisions ont été réalisées auprès du Secrétariat général du DFF, de l'Administration fédérale des finances (AFF), de l'Administration fédérale des contributions (AFC), de l'Administration fédérale des douanes (AFD), de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) ainsi que de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Ces vérifications ont partout révélé engagement et professionnalisme dans l'accomplissement des tâches.

Le CDF a procédé à un contrôle auprès de l'**OFIT** afin de déterminer dans quelle mesure cet office peut répondre aux besoins des bénéficiaires de prestations dans le domaine du développement des systèmes et celui de l'exploitation. Les vérifications ont principalement porté sur la gestion du portefeuille au sein de l'OFIT, sur une sélection de trois projets de développement et – pour trois systèmes cruciaux du centre d'exploitation – sur la planification des situations d'urgence afin d'assurer la continuité des activités. Les projets et systèmes choisis ont pour but de soutenir, au sein de l'AFC, de l'AFF et de



l'AFD, les processus stratégiques de gestion et d'autres processus propres à ces trois unités administratives. Le CDF a, entre autres, recommandé de remédier à des lacunes et à des points faibles à plusieurs niveaux, soit le système interne de contrôle dans le processus de budgétisation, la gestion du portefeuille, la fixation des priorités, ainsi que la gestion, l'administration et le controlling des projets. L'OFIT s'efforce d'appliquer les recommandations qui lui ont été faites, mais il se voit dans l'impossibilité de les mettre en œuvre à lui seul. Ce constat concerne non seulement le financement de l'exploitation et l'entretien des systèmes mais encore les applications des bénéficiaires de prestations. Le CDF estime que la répartition des coûts de l'informatique entre investissements, exploitation et entretien est déterminante pour la gestion de ce domaine. Du point de vue du rapport coût-bénéfice, il conviendrait en outre d'engager davantage de personnel interne pour l'exploitation des systèmes. Le CDF a, dès lors, formulé diverses recommandations visant, d'une part, à structurer le processus de budgétisation de façon plus transparente et, d'autre part, à améliorer la coopération entre bénéficiaires et fournisseurs de prestations.

Le CDF a également examiné le problème de la **procédure d'annonce des projets informatiques** ainsi que le projet d'inventaire des moyens informatiques.

La procédure d'annonce des projets informatiques auprès de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) n'est pas encore bien implantée. Le CDF a invité le Conseil informatique de la Confédération (CI) à édicter le plus rapidement possible une directive obligeant les offices à commu-

niquer les nouveaux projets informatiques à l'USIC. Le problème est reconnu, et tant le CI que l'USIC s'attachent à le résoudre. À court ou à moyen terme, l'actualisation des processus informatiques, l'activité des responsables départementaux du controlling informatique et les directives concernant le budget 2004 rendront ce problème moins aigu. L'octroi de crédits ne sera possible que dans la mesure où la planification correspond aux directives. Sur recommandation du CDF, le CI a, par ailleurs, mis en route un projet visant à créer avec les partenaires concernés un inventaire informatique uniforme pour toute l'administration fédérale. Une importante lacune pourra ainsi être comblée. L'introduction de cet inventaire est prévue pour la fin 2004.

Un autre contrôle devait initialement se concentrer sur le **modèle de gestion InSAP** (intégration et orientation processus SAP) au sein de l'administration fédérale. Un examen attentif a cependant révélé que le **nouveau modèle comptable** (NMC) devait également s'intégrer dans la réflexion. Le CDF a constaté que le modèle de gestion InSAP et le projet NMC s'inscrivent dans le cadre général de la planification. Il a estimé ambitieux l'objectif de mettre le NMC à la disposition des offices au printemps 2005 et de l'utiliser pour la première fois lors de l'établissement du budget 2006. Entretemps le projet a été reporté d'un an. Attirant l'attention sur certains risques et points faibles, le CDF a en particulier relevé que:

- le groupe de direction InSap doit communiquer la stratégie du projet et les directives majeures à tous les services impliqués dans le projet ;



■ *le projet NMC doit définir les exigences économiques à respecter dans le projet InSap. Il convient aussi d'esquisser des solutions de rechange en cas de retard ou de difficulté dans l'un des deux projets ;*

■ *le projet de controlling ne donne aucune indication fondée sur une gestion permanente des risques; entrtemps le contrôleur de gestion extérieur a éliminé ce point faible ;*

■ *des mesures de gestion du changement doivent être prévues et mises en œuvre dans le but de fournir une assistance lors de l'introduction des nouveaux modèles, d'encourager l'acceptation de ces modèles et de développer un certain savoir-faire ;*

■ *de par sa complexité, l'architecture actuelle du système ne constitue pas une base solide pour le développement du modèle SAP, ni pour l'introduction du NMC.*

Les recommandations ont été bien accueillies. Quant aux mesures nécessaires, soit elles sont d'ores et déjà prises, soit elles seront systématiquement prévues et intégrées aux planifications dans le cadre du NMC.

Le CDF a, par ailleurs, poursuivi les contrôles transversaux entrepris en 2001 dans le domaine du nouveau **système d'information sur le personnel BV PLUS (SAP R3 HR)**. Il a effectué des contrôles sur le traitement des salaires dans quatre offices, en se concentrant cette fois non seulement sur le système de contrôle interne (SCI), le service des mutations et la comptabilisation des données salariales, mais aussi sur les boucléments annuels 2002 des comptes du bilan. Dans un office, les données de l'interface SUPIS ont, en outre, été clarifiées et les différences expliquées. Le CDF a ainsi pu constater que,

dans les offices contrôlés, le traitement des salaires s'effectue correctement et qu'il n'y a guère de faute à signaler. En ce qui concerne l'application elle-même et les questions de comptabilisation, l'exercice sous revue a mené aux mêmes constatations que celles qui avaient été faites l'année précédente. L'OFPER a confirmé ces constatations et a pris des mesures appropriées. En raison de la complexité du problème, la mise en œuvre de ces mesures s'est cependant révélée plus laborieuse que prévu. Les difficultés sont principalement apparues lors du transfert de données personnelles vers les systèmes financiers situés en aval, soit vers REFICO et la comptabilité centrale. Nombre de personnes extérieures à un office continuent d'avoir accès aux mutations sans que l'office concerné n'en soit informé. Aussi l'OFPER a-t-il établi une liste des autorisations d'accès aux mutations afin de faire connaître tous les ayants droits pour chaque office.

Auprès de **l'OFCL**, le CDF a analysé les processus et autres instruments servant à gérer les coûts, les prestations, les délais et les finances lors de **projets de construction**.

Il a accordé une attention particulière au flux de données et d'informations à partir du chantier jusqu'à l'OFCL. La révision a porté sur un crédit d'ouvrage de 35 millions de francs pour l'hôtel de l'Office fédéral du sport et partiellement sur un crédit de programme de 8 millions de francs pour des constructions de MétéoSuisse. Le CDF a constaté une bonne gestion des projets sur le plan technique. En ce qui concerne la gestion des chantiers, il s'agit par contre de mieux satisfaire à certaines exigences visant une mise



en œuvre rationnelle du mandat. Le CDF a recommandé de rédiger des rapports donnant régulièrement des informations en matière de coûts, de prestations, de délais et de finances, se basant sur un plan structurel suffisamment détaillé. Un tel plan est indispensable à une gestion efficace des mandats, tout au moins à celle des grands projets ou des projets financés à l'aide de plusieurs crédits. Il convient, en outre, de documenter le déroulement du travail de manière compréhensible et transparente. L'OFCL partage l'avis du CDF et entend appliquer rapidement les recommandations qui lui ont été adressées.

Le CDF a également examiné les mandats attribués par l'OFCL pour quelque 60 projets dans le domaine de *l'entretien des bâtiments*. Si le CDF estime que les adjudications pourraient faire intervenir davantage encore le jeu de la concurrence, l'OFCL craint en revanche de trop lourdes charges administratives. Aussi le CDF a-t-il recommandé d'optimiser les procédures internes et d'examiner

la possibilité de conclure des contrats-cadres annuels. Conscient du fait que le droit des marchés publics présente lui-même des lacunes, le CDF participe d'ailleurs aux travaux visant à apporter des améliorations à ce niveau lors de la prochaine révision de la loi.

**L'acquisition de mobilier et de matériel de bureau** a elle aussi fait l'objet d'un examen. Sur les 24 marchés examinés, treize avaient été conclus selon la procédure de gré à gré, quatre selon la procédure ouverte et sept sur invitation. Dans 19 cas, la procédure d'adjudication a été appliquée correctement. Dans les cinq autres, les adjudications n'ont été soumises ni à la concurrence ni à la procédure de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De plus, les adjudications de gré à gré à l'échelle de l'OMC n'ont pas été publiées dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC). Parfois, l'évaluation n'a pas été effectuée en stricte conformité avec l'appel d'offres, et l'appréciation était en partie peu compréhensible. Le CDF a également constaté que les contrats relatifs à des acquisitions s'étendant sur plusieurs années ne respectaient pas toujours les conditions du crédit, ni les directives concernant un droit de regard en cas d'absence de libre concurrence. L'OFCL approuve les recommandations du CDF et a déjà mis en œuvre certaines d'entre elles.

Sur mandat de la Délégation des finances, le CDF a en outre effectué deux vérifications spéciales dans le domaine de l'OFCL et celui de la redevance sur le trafic des poids lourds. Les résultats obtenus figurent au chapitre 5 ci-après. Le chapitre 1 présente, par ailleurs, des explications sur des audits informatiques et des contrôles dans le domaine des recettes.



## **2.7 Département fédéral de l'économie**

Un examen des processus auprès du **Secrétariat d'État à l'économie** (seco), dans le contexte des allègements fiscaux pour les entreprises, a montré que ce dernier devrait davantage assumer sa fonction de surveillance. De l'avis du CDF, il convient d'enregistrer les demandes reçues ainsi que tous les documents des dossiers cantonaux. Les données nécessaires à l'exécution des tâches et à la fonction de surveillance du seco doivent être traitées, que celles-ci concernent des demandes rejetées ou non. À l'avenir, le seco demandera aux entreprises bénéficiaires qu'elles lui remettent, chaque année, un rapport concernant la mise en œuvre des conditions liées à la décision. Actuellement, on ne dispose d'aucune appréciation de l'impact financier des allègements fiscaux au niveau fédéral. Le CDF aide dès lors le seco à établir un questionnaire qui sera présenté aux administrations fiscales cantonales afin d'évaluer les pertes de recettes fiscales de façon fiable.

Les contrôles effectués à l'**Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie** (OFFT) ont notamment consisté en une analyse des processus et du système interne de contrôle dans le domaine des prestations de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Cette commission se compose non seulement de représentants de la Confédération, de délégués de hautes écoles cantonales et d'institutions, mais également de représentants de l'économie privée.

Les contrôles avaient également pour objet d'examiner la question des collisions d'intérêts pour les membres de commissions. Depuis 2002, l'OFFT est titulaire de la certification ISO. Tous les processus de travail sont documentés dans le système de gestion de la qualité. Le CDF a, entre autres, recommandé d'introduire une clause contractuelle d'intégrité. En ce qui concerne la gestion des crédits, le CDF a constaté que le principe d'annualité n'était pas toujours respecté. Alors qu'aucune indemnité n'est en principe versée aux représentants de la Confédération, des contrats ont été conclus avec tous les autres membres de la commission. Ces contrats sont standardisés. Depuis 2003, les taux d'indemnisation sont définis de manière uniforme, selon l'expérience et les compétences professionnelles. Les indemnités examinées reposent sur une base contractuelle et, dans quelques rares cas, ont atteint des montants particulièrement élevés. Les membres de la CTI ne sont pas tenus de signaler des collisions d'intérêts. Lors de l'appréciation de demandes auprès de la CTI, un code moral non officiel veut toutefois que les collisions d'intérêts existantes soient indiquées. Le CDF n'a constaté aucun indice évident permettant de conclure à des intérêts liant des membres de la CTI.

Sur mandat de la Délégation des finances, le CDF a par ailleurs procédé à une analyse auprès de l'organisation suisse de promotion des exportations (Office suisse d'expansion commerciale, OSEC). Le commentaire des résultats figure au chapitre 5.



## 2.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

En ce qui concerne les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes, *NLFA*, la coordination de la surveillance et des contrôles se fonde sur l'ordonnance du 28 février 2001 sur le transit alpin. L'Office fédéral des transports (OFT), le CDF ainsi que d'autres organes internes ou externes de révision procèdent à des vérifications auprès des sociétés de construction, en particulier BLS Alp Transit SA (BLS AT) et AlpTransit Gothard SA (ATG). Les contrôles sont planifiés et coordonnés en fonction des risques. Le CDF veille à ce que les organes de révision impliqués s'informent mutuellement de leurs conclusions. Quant aux vérifications du CDF, elles ont dans l'ensemble donné de bons résultats.

Pour ce qui est de BLS AT, le CDF a examiné de manière approfondie le contrat concernant le gros œuvre du tunnel de base nord et le coût stipulé, soit 565 millions de francs. Il a, en particulier, effectué une analyse et une appréciation des modifications de la commande. Il a constaté que l'exécution du con-

trat se déroulait correctement. Puis, il a formulé diverses recommandations en matière de controlling et de contrôles de la qualité. Auprès d'ATG, le CDF a porté son attention sur le controlling des objectifs intermédiaires et la séparation des fonctions entre la planification et la direction locale des travaux. Il a constaté que la séparation des fonctions est respectée et que le controlling est mis en œuvre conformément aux directives.

Dans le *domaine des routes*, les tâches de la Confédération et des cantons sont réglées différemment suivant le type de route. La surveillance s'effectue dès lors aussi de diverses façons. En ce qui concerne les routes nationales, les vérifications incombent en premier lieu aux organes cantonaux de contrôle des finances. Ces derniers assument leurs tâches chacun à leur manière. Le CDF a dépouillé les rapports de ces organes et constaté certaines faiblesses. Aussi le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a-t-il, en collaboration avec le CDF, arrêté une directive présentant, entre autres, un canevas obligatoire pour l'établissement des rapports cantonaux. Le CDF attend maintenant les retombées de cette nouvelle directive. La nouvelle péréquation financière créera, par ailleurs, une situation nouvelle, ce qui entraînera inévitablement des conséquences pour le système de surveillance.

Le CDF a constaté une nette amélioration de la situation du personnel dans le domaine «finances et comptabilité» de l'*Office fédéral de la communication* (OFCOM). Des mesures ont rapidement été prises afin de remédier aux problèmes constatés dans



le cadre d'une révision en 2001, quoique certaines lacunes subsistent. Les recommandations en matière de bouclage des comptes doivent encore être appliquées à l'exercice 2003. Lors de la vérification des comptes annuels 2002, le CDF avait constaté des différences entre la comptabilité de l'office et la comptabilité centrale. Le CDF a également formulé plusieurs recommandations, notamment en ce qui concerne les transferts de crédits, le controlling des contrats, la modération des frais et la garantie d'efficacité en matière de rappels. Enfin, il a émis certaines remarques à propos de la fondation «Journées biennoises de la communication», créée avec la Ville de Bienne à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de l'OFCOM. Le CDF a recommandé à l'OFCOM de ré-examiner et éventuellement de modifier les dispositions de l'acte de fondation pour ce qui est des biens résiduels en cas de dissolution de la fondation. Les fondateurs doivent participer de manière paritaire à l'augmentation des réserves. Pour les versements déjà effectués, il convient de s'assurer d'une participation de la Ville de Bienne. Dans l'intervalle, des mesures et des responsabilités ont été définies en vue de la mise en œuvre de ces recommandations. Le CDF a invité l'OFCOM à présenter, à la fin 2003, un rapport sur l'état de mise en œuvre de ces dernières.

Les analyses quant au **contournement de Viège** dans le canton du Valais sont terminées. Le chapitre 5 ci-après présente un commentaire à ce sujet.

### 3 Mandats internationaux

En vertu de l'art. 6 LCF, le CDF assume divers mandats de contrôle auprès d'organisations internationales. Il révisé notamment les comptes de trois organisations spécialisées des Nations Unies, soit l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Union internationale des télécommunications (UIT), toutes deux à Genève, et l'Union postale universelle (UPU), qui a son siège à Berne. Grâce à ces mandats, le CDF est membre du groupe des vérificateurs extérieurs des Nations Unies, à côté des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique du Sud (présidence), du Canada, de la France, de l'Inde, des Philippines et du Royaume-Uni. Seules de telles institutions, qui sont elles-mêmes membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), peuvent devenir vérificateurs des comptes des Nations Unies. Ces derniers sont tenus d'observer les principes d'intégrité et d'objectivité. Ils répondent aux exigences professionnelles, respectent la confidentialité des informations et travaillent selon les principes reconnus de la profession. Le groupe entend coordonner la surveillance dans le système de l'ONU, échanger ses informations et expériences afin d'imposer des procédures et des normes de révision uniformes. Les audits sont très complets. Ils portent aussi bien sur les comptes que sur la rentabilité. Depuis sa mise sur pied, le groupe a étudié plusieurs sujets concernant la présentation et la vérification des comptes, et a émis des recommandations. Les principaux sujets étudiés ont été les rapports sur la situation financière, les stratégies d'audit, les



contrôles portant sur l'informatique, les systèmes de contrôle, la révision interne, la gestion du personnel, le système des achats, la coopération au développement et les études de rentabilité. La possibilité de pouvoir participer à ce groupe international offre au CDF d'utiles échanges de vues avec d'autres Cours des comptes, assure l'unité de doctrine en matière de surveillance du système de l'ONU et permet d'entretenir des contacts précieux. Une partie des connaissances acquises peut être directement mise à profit dans le travail du CDF.

Le CDF vérifie également les comptes de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) à Berne, ainsi que ceux de l'Organisation européenne pour la recherche astronomique dans l'hémisphère austral (ESO) à Munich et au Chili. En tant que membre d'autres organisations internationales, la Suisse assume en outre des mandats dans le cadre des institutions suivantes:

- **Secrétariat de l'AELE à Genève et Bruxelles.** *Le CDF nomme le membre suisse du Board of Auditors;*
- **Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.** *De 2001 à 2003, le CDF a été chargé, en collaboration avec son homologue mexicain, de réviser les comptes annuels de l'INTOSAI, au secrétariat général de Vienne;*
- **Banque de développement du Conseil de l'Europe (BCE), à Paris.** *Le CDF dispose de l'un des trois sièges de la commission de surveillance;*

■ **Agence intergouvernementale de la Francophonie (Paris), avec divers bureaux régionaux et des représentations permanentes;**

■ **Agence spatiale européenne (ESA).** *Le CDF compte un représentant au sein de la commission de révision des comptes, composée de quatre personnes.*

Les résultats des audits ont été commentés et discutés avec les délégations des États membres lors de leurs séances plénières. Les résultats sont dans l'ensemble positifs. Le CDF a établi au total 57 rapports de contrôle, dont il a communiqué un résumé à la Délégation des finances. L'engagement du CDF auprès des organisations internationales représente environ mille journées de travail et absorbe donc une part importante des ressources consacrées à la révision. Le CDF fournit ces prestations gratuitement, témoignant ainsi de la disponibilité de la Suisse.

#### **4 Cas restés en suspens et informations**

L'art. 14, al. 3, LCF, astreint le CDF à signaler les cas en suspens et à en indiquer le motif. L'al. 4 du même article vise à assurer la mise en pratique des recommandations du CDF. Le Conseil fédéral est en effet chargé de surveiller les cas de révision restés en suspens.

Selon l'art. 15, al. 3, LCF, les informations consistent à annoncer immédiatement aux services compétents les anomalies ou manquements «ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière».



#### 4.1 Cas restés en suspens

Les cas en suspens selon l'art. 14 LCF sont ceux qui accusent un retard quant à la mise en œuvre des recommandations du CDF. Dans son message du 22 juin 1998 sur la révision de la loi sur le Contrôle des finances, le Conseil fédéral déclarait: «Le Conseil fédéral entend assumer sa responsabilité en ce qui concerne le fonctionnement irréprochable de l'administration et surveiller le traitement des révisions en suspens mentionnées dans le rapport annuel du CDF. Il veillera à ce qu'il soit remédié dans un délai raisonnable aux manquements décelés par ce dernier et à ce qu'il soit rapidement donné suite aux contestations concernant l'amélioration de l'efficacité de l'administration» (cf. FF 1998 IV, p. 4118 ss). Il y a retard de mise en œuvre si, à la fin d'un exercice, un service a laissé passer le délai fixé par le CDF pour appliquer des mesures, alors qu'il a admis les critiques émises et les remèdes proposés. Le rapport d'activité ne mentionnera cependant pas un tel retard si un office n'a, par exemple, pas encore pu repourvoir un poste mis au concours dans son service financier. Les cas en suspens ne sont pas non plus mentionnés lorsque le délai de mise en œuvre n'est pas échu à la fin de l'exercice sous revue, ou que le contrôle de suivi n'a pas encore été effectué.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a fait nombre de constatations et recommandations. L'annexe 4 en donne un aperçu. Il ne s'agit en l'occurrence pas de cas en suspens au sens de l'art. 14 LCF, dont la mise en œuvre impliquerait la surveillance du Conseil fédéral. Les recommandations ont été acceptées par les services concernés

et leur mise en œuvre est soit déjà achevée soit planifiée. Dans le cadre des contrôles de suivi, le CDF vérifiera l'avancement des travaux. Le CDF estime que ces cas n'exigent pas l'intervention du Conseil fédéral ou du Parlement.

#### 4.2 Informations au sens de l'art. 15 LCF

L'art. 15, al. 3, LCF stipule que: «Lorsque le Contrôle fédéral des finances constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe, outre les services administratifs intéressés, le chef de département responsable et le chef du Département fédéral des finances. Si les manquements constatés sont le fait d'une unité du Département fédéral des finances, le président de la Confédération ou, le cas échéant, le vice-président du Conseil fédéral doit en être informé. Le Contrôle fédéral des finances en informe également la Délégation des finances. S'il le juge opportun, il en informe le Conseil fédéral en lieu et place du chef du département concerné.»

Cette information n'a pas pour but d'accuser le service incriminé et de réclamer à son encontre les sanctions de ses supérieurs. Comme certains contrôles peuvent prendre des mois, il convient simplement que les responsables politiques soient informés à titre préventif, avant la conclusion de l'audit, des problèmes éventuels qui pourraient trouver un écho dans le public. De telles anomalies résident, par exemple, dans des délits ayant causé de graves préjudices ou des défaillances majeures du système de contrôle interne. Si



la régularité de la présentation des comptes ou de la comptabilité a été violée, ou que des prescriptions juridiques ont été systématiquement ignorées, il s'agit alors d'un manquement de portée fondamentale.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF n'a pas été amené à faire usage de l'art. 15.

## **5 Soutien de la Délégation des finances des Chambres fédérales et du Conseil fédéral**

Dans le cadre de ses activités de révision, le CDF seconde à la fois le Parlement dans l'exercice de sa haute surveillance et le Conseil fédéral dans sa tâche de surveillance de l'administration. Au terme de chaque révision, il rédige un rapport détaillé qui permet, le cas échéant, à la Délégation des finances des Chambres fédérales d'intervenir auprès du Conseil fédéral. Les chefs de département ainsi que la chancelière de la Confédération reçoivent, pour leur part, un résumé des résultats des révisions effectuées auprès des services dont ils ont la responsabilité. Le CDF collabore, par ailleurs, à la préparation et à l'exécution d'inspections menées par la Délégation des finances des Chambres fédérales. Il assume également des mandats de suivi dans le contexte de la révision et rédige des avis sur diverses questions. À ce titre, il convient de mentionner les enquêtes menées auprès de l'OSEC ainsi que de l'Office fédéral de la construction et de la logistique. Un autre contrôle portait sur l'attribution du mandat pour l'appareil de saisie RPLP, tandis que l'enquête consacrée au tracé de l'autoroute de contournement de Viège a été bouclée.

Le Conseil fédéral a par ailleurs chargé le CDF d'évaluer la promotion des exportations. Le Parlement subordonnera en effet à un contrôle d'efficacité toutes les aides fédérales octroyées à compter de 2006. Le concept de cette évaluation est présenté au chapitre 1. Le Conseil fédéral a encore confié au CDF l'examen de questions touchant à Expo.01/02. Ces deux révisions s'effectueront pour l'essentiel en 2004.

### **5.1 Enquête auprès de l'OSEC**

Le CDF était mandaté par la Délégation des finances des Chambres fédérales pour vérifier les reproches adressés à l'OSEC par voie de presse. Il n'a pas pu montrer la collusion d'intérêts alléguée par les médias avec du personnel préposé à la surveillance. En ce qui concerne le subventionnement croisé de prestations du secteur privé par les prestations financées, cette pratique critiquée ne se rencontre plus guère. Par contre, il est apparu, lors des contrôles menés, que l'ancien directeur de l'OSEC, suspendu depuis l'année 2000, percevra l'équivalent d'une rente complète jusqu'à fin 2004. La convention de fin de contrat, dont les conséquences financières dépassent un million de francs, est critiquée dans ses conclusions par le CDF, à la fois d'un point de vue économique, que sur ses modalités concrètes. Quant à la procédure de recrutement du nouveau directeur, elle a été confiée à une société de conseil en personnel. Cette dernière a proposé au comité de sélection quatre candidatures sur un total de 68. Le président de ladite commission s'est prononcé en faveur de deux candidats, dont les compétences étaient égales. Il lui incombait aussi de fixer



le salaire du nouveau directeur. A ce salaire s'ajoutent un défraiement forfaitaire et une voiture de service, qui fait l'objet d'un crédit-bail. Au vu du peu de kilomètres parcourus à titre professionnel, l'essentiel des frais imputables à ce véhicule doit être considéré comme faisant partie du salaire versé. Le CDF est d'avis, après avoir effectué des comparaisons transversales, que le salaire du directeur est supérieur à la moyenne. Il a donc recommandé sa réévaluation, étant donné que l'OSEC est un office principalement financé par des fonds publics. Autre point soulevé, certains contrats de travail stipulent que l'employeur prend en charge la somme de rachat éventuelle des « prestations complètes » de la caisse de pensions. La gestion des frais professionnels a également donné lieu à des remarques du CDF. A ses yeux, le conseil de surveillance de l'OSEC devrait édicter des principes plus restrictifs en la matière. Enfin, le CDF attend du seco qu'il exerce, à l'avenir, son rôle de surveillance de l'OSEC d'une manière rigoureuse et efficace.

## **5.2 Enquête auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique**

Le CDF était mandaté par la Délégation des finances des Chambres fédérales pour vérifier les reproches adressés, par voie de presse, au directeur de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Les opérations de révision ont avant tout porté sur l'emploi efficace et ménager des fonds fédéraux, dans le respect des critères de la législation sur les finances fédérales. Cinq objets ont été étudiés, à savoir le bâti-

ment du Tribunal des assurances à Lucerne, les bureaux du Tribunal fédéral à Lausanne, le Centre de calcul de la Güterstrasse 24/26 à Berne, les contrats de fourniture d'énergie des Forces motrices bernoises ainsi que le bail d'une parcelle en Valais. Par contre, le mandat ne comprenait pas les investigations sur l'abus d'autorité et la gestion déloyale, lesquelles relèvent du droit pénal. De même, le mandat ne portait pas non plus sur les reproches de mobbing. Ces questions sont du ressort du Ministère public de la Confédération ou des responsables de l'enquête administrative.

Le CDF a conclu que les reproches de mauvaise gestion parus dans la presse sont infondés. Ainsi, aucune irrégularité n'est à signaler dans les projets examinés. Le CDF estime toutefois que des solutions plus économiques auraient parfois été possibles.

Le reproche selon lequel l'OFCL aurait perdu le contrôle de l'évolution des coûts du chantier du Tribunal des assurances est lui aussi contraire à la réalité, même si aux yeux du CDF des économies auraient été possibles. Les CFF ont ainsi conclu un contrat de location avantageux pour leur bâtiment «Gothard», étant donné que l'OFCL, leur locataire, a payé en bonne partie les coûts de la rénovation intérieure de l'édifice. Concrètement, les CFF ont préfinancé les constructions et les transformations qui, selon les termes du contrat de location, devaient être amorties par la Confédération dans un délai de 15 ans. La demande de crédit avalisée par le Parlement avec le second supplément en 2002 (supplément de crédit II/2002) a servi au remboursement anticipé des travaux et donc à l'annulation d'un coûteux financement externe. Etant



donné qu'il porte la responsabilité des crédits destinés aux bâtiments des tribunaux fédéraux, l'OFCL aurait eu les moyens d'exercer davantage de pression sur le Tribunal des assurances.

Un autre reproche concernait la transformation d'un immeuble en centre de calcul. La critique selon laquelle l'OFCL n'aurait pas respecté les délais et aurait dû s'acquitter d'un taux d'intérêt plus élevé est infondée. L'OFCL n'a pas manqué de délai. Le prix payé pour la location, prix valable jusqu'à fin 2004, est comparativement avantageux. Au-delà de 2005, le bailleur propose également à la Confédération une offre intéressante si l'OFCL exerce son option jusqu'à fin 2003. Il reste néanmoins une divergence entre l'OFCL et le CDF quant à l'applicabilité du droit des marchés publics aux transformations d'immeubles locatifs, lorsque ces transformations sont réalisées par le bailleur aux frais de la Confédération.

Dans le cas du Tribunal fédéral de Lausanne, s'il est vrai que trop de bureaux ont été loués, on ne peut en faire grief à l'OFCL. L'affirmation selon laquelle l'OFCL aurait payé, sans raison, son courant au prix fort pendant des années n'est pas non plus correcte.

Le reproche de ne pas avoir réclamé le produit des intérêts dûs pour une parcelle de terrain est, en revanche, fondé. Cette parcelle située en Valais n'avait pas été oubliée. Simplement l'erreur n'a pas été corrigée pendant longtemps, parce que le produit des intérêts ne représentait qu'un faible montant (630 francs par an).

### **5.3 Attribution du mandat pour les appareils de saisie RPLP**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la Confédération perçoit une taxe sur les véhicules suisses et étrangers de plus de 3,5 tonnes destinés au transport de personnes ou de marchandises. La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) dépend de la catégorie d'émission du véhicule tracteur, de son poids total, du véhicule tracteur et de sa remorque ainsi que des kilomètres parcourus en Suisse. A cet effet, les camions immatriculés dans le pays doivent obligatoirement être équipés d'un appareil de saisie, dont l'installation est facultative pour les véhicules étrangers. La Suisse a fait œuvre de pionnier en créant cet appareil sophistiqué qui prend place dans un système global complexe. Il a fait l'objet pendant plusieurs années d'évaluations et de tests de la part de la Direction générale des douanes (DGD). La solution retenue pour mesurer le kilométrage, – avec une précision maximale et pour déceler toute tentative de manipulation est techniquement complexe –, mais a fait ses preuves à l'usage. Un consortium a réalisé les quelque 80 000 appareils fabriqués à ce jour.

Le premier consortium, qui avait présenté en 1995 une offre suivie d'un prototype, comprenait notamment une entreprise individuelle. Selon l'offre soumise, cette société avait assumé la conception du matériel. Elle a été écartée toutefois de la réalisation d'un nouveau prototype (1997) et de la série zéro (1998). Elle a prétendu depuis que le cahier des charges avait renchéri de 28 millions de francs du fait que ses idées n'avaient pas été prises en compte. Les examens menés



par le CDF ont montré que le système de perception de la RPLP a été introduit avec succès au début de l'année 2001, et qu'aucun problème significatif n'a été signalé à ce jour. L'évaluation des prestataires a été menée sur la base de critères objectifs et de mesures précises. Elle s'appuie sur une documentation complète. Les décisions prises sont, dès lors, judicieuses et logiques. Quant aux reproches concernant le cahier des charges et les frais élevés des appareils de saisie, ils n'ont pu être corroborés. Le CDF a toutefois recommandé de procéder à une nouvelle évaluation de la solution technique globale pour la prochaine génération d'appareils de saisie RPLP et de lancer, à cette occasion, un appel d'offres selon les règles du GATT/OMC.

#### **5.4 Autoroute de contournement de Viège**

L'enquête consacrée aux optimisations potentielles du tracé de l'autoroute de contournement de Viège a été refermée au cours de l'exercice sous revue. Le CDF a mandaté deux professeurs de l'EPF Zurich pour analyser les processus et les compétences sous l'angle du droit procédural. L'autre tâche des experts était, en outre, d'évaluer les variantes mises en discussion à la lumière de la politique des transports.

Les experts ont conclu qu'il y aurait sans doute des optimisations envisageables, mais que la procédure respecte les exigences de la législation sur les routes nationales et que les deux tracés sont plus ou moins équivalents. Des arguments financiers dictent toutefois de poursuivre la variante officielle.

## **6 Autres prestations du CDF**

Outre les audits, l'une des tâches principales du CDF consiste à élaborer des avis concernant des projets de lois et d'ordonnances. Au stade des travaux préparatoires déjà, le CDF peut ainsi exercer une influence sur des aspects essentiels du point de vue de la surveillance financière. Ces prestations comprennent également la participation à des organes spécialisés et le transfert d'expériences.

### **6.1 Avis émis dans le cadre de procédures législatives**

Dans le cadre du projet visant à supprimer l'Office fédéral de l'assurance militaire et à subordonner cette assurance à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA), le CDF qui surveille cette branche d'assurance a insisté pour conserver ce rôle. Même si en vertu de l'art. 19, al. 1, LCF, la SUVA n'est pas soumise à la surveillance du CDF, le législateur doit préciser dans la révision de la loi fédérale sur l'assurance militaire que l'exécution de cette assurance par la SUVA est soumise à la surveillance financière du CDF, étant donné que les fonds à gérer proviennent de la Confédération.

Lors de la consultation des offices sur le projet de révision du droit de la société à responsabilité limitée, le CDF a signalé qu'il ne serait plus autorisé – ainsi que les contrôles cantonaux des finances – à exercer les mandats d'organe de révision qu'il détient auprès de nombreuses fondations ou associations si les dispositions en ques-



tion venaient à être acceptées. D'où sa proposition, comme déjà en 1999, lors de la procédure de consultation relative à une loi fédérale sur l'établissement et le contrôle des comptes annuels, de modifier le projet de façon à ce que le CDF et les contrôles cantonaux des finances puissent continuer à exercer leurs mandats. Le message du Conseil fédéral a donc été adapté dans le sens indiqué par le CDF.

## **6.2 Participation au sein d'organisations de projet**

Le CDF participe aux travaux des organisations de projet «Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)» et «Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires» (GMEB). Il y fait part de ses expériences, s'assure de la prise en compte des besoins de la révision, mais se borne à donner des conseils, pour ne pas compromettre l'indépendance et l'autonomie de ses jugements. En ce qui concerne le projet «Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT)», le CDF est représenté dans le groupe de projet sur la révision de la loi sur les subventions et la loi sur les finances de la Confédération. Le CDF s'engage, en outre, au sein du groupe de travail interdépartemental chargé de formuler des options concrètes de mise en œuvre de l'art. 170 de la Constitution fédérale, qui prescrit d'évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération. Enfin, le CDF a émis par différents canaux des propositions en vue de la révision de la législation sur les marchés publics.

## **6.3 Bonne pratique**

Le CDF transmet aux offices fédéraux et à tout organisme intéressé des lettres d'audit (audit letters) exposant les conclusions de portée générale de son activité de révision. Deux de ces lettres ont paru en 2003. La circulaire de mai, consacrée aux risques liés aux lieux publics qui permettent un accès direct au réseau informatique interne de la Confédération, comporte une liste de recommandations relatives aux logiciels standards de comptabilité SAP. Une autre lettre d'audit traite des principes de la bonne gouvernance, évoque le bien-fondé des inspections internes des finances et indique les principes à suivre pour la mise en place d'un système de contrôle interne efficace. En réponse au vœu exprimé par de nombreuses personnes, le CDF a publié un guide de mise en œuvre, téléchargeable à l'adresse [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch).

## **7 Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance**

Le CDF collabore avec les contrôles cantonaux des finances (CCF) et les inspections des finances, participe à des organisations professionnelles et à d'autres associations suisses, échange des expériences avec les Cours des comptes d'autres États, œuvre dans des groupes de travail de l'INTOSAI. Toutes ces activités servent une même cause: assurer la qualité des contrôles.



### **7.1 Contrôles cantonaux des finances**

La collaboration avec les organes de surveillance financière des cantons s'est intensifiée dans le domaine informatique avec la création, en 2002, d'un groupe de travail d'audit informatique. Ce groupe planifie notamment des audits communs dans des domaines où les systèmes informatiques fédéraux et cantonaux sont en contact (les paiements directs dans l'agriculture ou la perception de la redevance poids lourds, par exemple). De plus, le groupe examine des projets d'envergure nationale comme le contrôle de l'état des titres des administrations fiscales.

Les questions fiscales, en particulier l'impôt fédéral direct (IFD) et l'imposition à la source, sont également au centre des échanges. Douze milliards de francs d'IFD sont, par exemple, encaissés chaque année par les cantons. La surveillance de la comptabilisation et de la perception correcte de l'IFD revient aux CCF et gagnerait à être systématisée de manière à couvrir certains champs d'audit en particulier. A cet effet, le CDF a remis aux CCF une convention par laquelle ces derniers s'engagent à lui remettre un rapport sur leurs audits ou leurs programmes d'audit. De même, ils s'engagent à respecter, dans la limite de leurs possibilités, le cadre d'audit mis au point par un groupe de travail commun. 15 CCF l'ont signée à ce jour, et les autres organes de surveillance ont assuré au CDF qu'ils vérifient que l'IFD soit correctement perçu, conformément à la loi.

En collaboration avec le Valais et le canton de Zurich, une analyse a été menée sur les risques potentiels dûs aux liens étroits qui unissent la Confédération et les cantons dans le domaine militaire. Les points examinés concernent la nouvelle procédure de recrutement, le contrôle des effectifs, les activités hors service, la justice militaire, les places d'armes et les places de tir cantonales, les arsenaux cantonaux ainsi que les achats d'équipement personnel. Les résultats de l'analyse ont été discutés avec les CCF à la conférence annuelle de septembre 2003. Le rapport final livre aux CCF et au CDF des indications utiles pour la planification de leurs futures révisions.

### **7.2 Inspections des finances**

A ce jour, 16 offices fédéraux ont mis sur pied une inspection des finances. Ces services de révision interne sont responsables du contrôle de la gestion financière. Ils dépendent directement de la direction d'un office mais exercent leurs tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. Ils constituent un outil efficace, propre à soutenir la direction dans la conduite d'un office.

L'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances définit les conditions auxquelles une inspection des finances doit répondre. Le CDF assume, pour sa part, la supervision technique et doit notamment s'assurer de l'efficacité des contrôles effectués par ces services. Le CDF a procédé ces deux dernières années à un audit transversal de l'ensemble des inspections des finances. Le résultat est bon. Les inspections des finances constituent un instrument de surveillance



efficace sur lequel les directions d'office peuvent s'appuyer. Les collaborateurs qui y travaillent sont qualifiés, compétents et motivés. Les offices fédéraux qui ont mis en place une inspection des finances se félicitent de cette décision et ne voudraient plus y renoncer. Comme toute évaluation, cet examen a toutefois mis en lumière des secteurs susceptibles d'être améliorés.

■ *Les inspections des finances doivent se concentrer sur leurs tâches de surveillance et ne pas être chargées de missions liées à l'exploitation ou à l'organisation d'un office. Ces missions peuvent, d'une part, mettre en danger leur indépendance et mobilisent, d'autre part, du temps pour des travaux sans rapport direct avec l'audit. L'audit est une profession complexe qui ne peut s'exercer avec succès que si elle est accomplie à temps complet.*

■ *Le programme de travail d'une inspection des finances doit reposer sur une analyse des risques. Certains offices disposent d'une analyse des risques dont l'inspection des finances peut s'inspirer. A défaut, il lui appartient de procéder à un inventaire des risques financiers et à une évaluation de l'efficacité des contrôles afin d'en tirer une stratégie d'audit. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations doit occuper une place privilégiée dans le programme de travail.*

■ *L'audit de domaines spécialisés comme les achats ou l'informatique nécessite des connaissances qui ne sont souvent pas disponibles dans les services internes de révision. Les inspections des finances dotées de moins de trois personnes doivent veiller à créer des synergies avec d'autres inspections ou à intensifier leurs*

*contacts avec le CDF, afin de maîtriser les différentes dimensions du métier d'auditeur.*

■ *Le résultat des audits effectués par les inspections des finances doit pouvoir être reconstitué et vérifié par un tiers. Le respect de cette règle professionnelle de base requise par l'Association suisse d'audit interne implique un effort de documentation et de formalisation du processus d'audit.*

Cet audit transversal a également montré que le CDF devait intensifier son soutien au personnel des inspections des finances, que ce soit dans le domaine du perfectionnement professionnel, de la mise à disposition d'instruments de travail standardisés ou de l'assurance-qualité.

L'audit interne est un domaine en développement. Cinq nouvelles inspections des finances ont vu le jour de 1999 à 2002. Les différentes initiatives tendant à renforcer, dans le secteur privé, la «bonne gouvernance d'entreprise» et, sur le plan fédéral, le nouveau modèle comptable montrent l'importance croissante de cette fonction. Le CDF est également persuadé de la nécessité des inspections des finances dans les grands offices fédéraux et soutient activement les directions.

### **7.3 Organisations internationales**

Depuis les années 50, le CDF est membre de l'INTOSAI, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui couvre désormais toute la planète. Cette organisation se subdivise en groupes régionaux répartis sur les cinq continents. L'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances



publiques d'Europe (EUROSAI) a été créée en juin 1989. Elle regroupe 44 institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) du continent européen. Vu l'importance croissante des technologies de l'information dans les activités de révision, un groupe de travail spécialement consacré à cette question a été institué sous la présidence de la Cour des comptes néerlandaise. Le CDF s'est déclaré prêt à participer activement aux travaux de ce groupe et à faire part de ses expériences. Il collaborera, en outre, avec le groupe de travail «Audits d'environnement».

Dans le cadre de l'Initiative de développement d'INTOSAI (IDI), le Comité de formation de l'EUROSAI a collaboré à la création d'un programme de formation régionale à long terme, destiné aux futurs vérificateurs des comptes d'Europe centrale, Europe de l'Est et Europe du Sud-Ouest. A cet égard, il a organisé des séminaires de formation. Le Congrès a chargé la présidence de définir une stratégie de formation. Le CDF entend participer à ces travaux. Régulièrement confronté à des demandes de formation de la part d'autorités de surveillance étrangères, il ne dispose cependant pas des ressources nécessaires pour des programmes bilatéraux. À son avis d'ailleurs, des actions coordonnées au niveau international sont plus efficaces et entraînent moins de charges pour chaque institution. Estimant que la Suisse, en tant que bailleur de fonds, doit elle aussi avoir intérêt à une bonne gouvernance dans les pays en développement, la Direction du développement et de la coopération a approuvé une contribution financière destinée au programme de formation 2004 à 2006 de l'IDI.

#### **7.4 Cours des comptes d'autres pays**

Le CDF accorde une place de choix aux échanges d'expériences menés bilatéralement entre ISC. Au cours de l'exercice sous revue, le président de l'ISC de Russie – qui exerce en même temps la présidence de l'EUROSAI – et son homologue slovaque ont rendu visite au CDF pour des entretiens professionnels. En outre, la Cour des comptes hongroise et le CDF ont poursuivi leurs examens coordonnés de projets d'infrastructure des transports.

Les Cours des comptes des Länder allemands et la Cour des comptes allemande organisent régulièrement des rencontres sur des thèmes d'actualité dans le domaine du contrôle des finances publiques. Durant l'exercice sous revue, ces institutions ont de nouveau compté parmi leurs invités le président de la Cour des comptes autrichienne, le membre allemand de la Cour des comptes européenne et le directeur du CDF. Les discussions qui ont lieu à de telles occasions sont particulièrement précieuses pour le CDF. Elles concernent en effet des États fédéralistes aux structures comparables, qui rencontrent des problèmes identiques dans le domaine de la surveillance des tâches assumées en commun à des niveaux étatiques différents.

#### **7.5 Organisations professionnelles et associations**

Le CDF dispose de représentants dans les principales organisations professionnelles. Il peut ainsi participer à la définition des futures normes professionnelles, avoir accès

aux méthodes et instruments des autres professionnels de la branche et disposer d'un réseau d'experts pour traiter de questions particulières. Le CDF est particulièrement actif dans le domaine de l'audit informatique de l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association) et de la Chambre fiduciaire. Il siège au comité de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et préside un groupe de travail permanent de l'Association suisse d'audit interne (ASAI/SVIR).

## **8 Amélioration permanente de la qualité, ressources du CDF**

Les contrôles du CDF sont axés sur les risques, la coopération et la prévention; le CDF applique les normes de la Chambre fiduciaire et des associations professionnelles internationales. Pour l'exercice sous revue, il disposait d'un budget de 17 millions de francs et occupait quelque 90 collaborateurs et collaboratrices.

### **8.1 Gestion et organisation**

En ce qui concerne son organigramme, le CDF a schématisé ses principaux processus dans une matrice à deux dimensions (cf. annexe 5). Cette matrice met en évidence les deux facteurs «Clients» et «Compétences». Les six chefs de mandats font valoir le point de vue des services inspectés. Les inspecteurs et inspectrices du CDF sont rattachés à l'un des six domaines spécialisés ou centres de compétence. Trois centres de compétence se consacrent aux révisions financières: le premier aux questions de construction et d'achats, le deuxième

me à l'informatique et le dernier aux évaluations. Ces centres de compétence ont pour tâche de maintenir et de développer le savoir-faire concernant leur domaine ainsi qu'assurer la qualité des inspections. Quant au service Relations internationales du CDF, il a non seulement répondu à de nombreuses demandes mais il a également organisé quatre visites de travail de délégations étrangères.



### **8.2 Professionnalisation**

Les bouleversements survenus dans l'administration fédérale en raison de la réforme du gouvernement et de l'administration, mais aussi de la généralisation de l'appui informatique et de la mise en réseau des processus financiers ont fait que la surveillance financière ne se déroule qu'au prix d'inspections toujours plus longues et complexes. Ainsi, des contrôles de systèmes et de processus entiers exigent plusieurs mois de travail et mobilisent une équipe entière de collaborateurs.

Le CDF accorde une grande importance à la formation et au perfectionnement de ses collaborateurs. Au début de chaque année,



il organise un cours interne d'une durée de deux semaines destiné à ses collaborateurs et aux Inspections des finances de la Confédération. Ce cours est ouvert, le cas échéant, aux contrôles cantonaux des finances. Dans l'ensemble, plus de dix journées de travail par personne et par an sont consacrées au perfectionnement. Le CDF entend ainsi maintenir le niveau de connaissances actuel pour pouvoir mettre celles-ci en pratique de façon ciblée au service de son mandat légal. A cet effet, le CDF a mis sur pied un système électronique de gestion du savoir. Ses collaboratrices et collaborateurs sont tenus d'approfondir leurs connaissances dans leur domaine de prédilection et d'en faire profiter le CDF. Une autre source importante de connaissances, pour le CDF, est le savoir-faire des autorités étrangères de révision des comptes et celui des fiduciaires. Pour certaines inspections,

le CDF engage également des spécialistes externes, soit parce qu'il ne dispose pas du savoir-faire nécessaire, soit parce qu'il manque de temps. Le CDF conserve cependant la direction et la responsabilité de chaque projet, ce qui garantit également le transfert des connaissances.

### Les dépenses et les recettes du CDF

	2002	2003	2003	Différence par rapport	
	Compte	Budget	Compte	au budget	
	en milliers de francs			en milliers	en %
				de francs	
<b>Dépenses</b>	<b>15'465</b>	<b>17'521</b>	<b>15'988</b>	<b>- 1'533</b>	<b>- 8,7</b>
Rétribution du personnel	11'296	12'740	11'763	- 977	- 7,6
Contrib. de l'employeur	2'047	2'022	2'022	0	
Infrastructure	77	109	107	- 2	- 1,8
Prestations de services de tiers	1'307	1'922	1'587	- 335	- 17,4
Autres biens et services	384	466	304	- 162	- 34,7
Investissements TI	354	262	205	- 57	- 21,7
<b>Recettes</b>	<b>936</b>	<b>410</b>	<b>852</b>	<b>+ 442</b>	<b>+ 107,8</b>
Honoraires	934	400	840	+ 440	+ 110,0
Remboursements de frais	2	10	12	+ 2	+ 20,0



### 8.3 Personnel et finances

Le CDF dispose de spécialistes chevronnés. Outre la technique de révision, ces derniers connaissent bien les tâches de l'administration fédérale, ses processus et les structures en place. Pour l'exercice sous revue, les dépenses du CDF se sont élevées à 16 millions de francs. Les dépenses et les recettes se répartissent comme suit:

Par rapport au budget 2003, des crédits totalisant 1,5 million de francs sont restés inutilisés. Tous les postes vacants ont été repourvus en cours d'année, à trois exceptions près, grâce à une situation plus favorable sur le marché du travail. Les dépenses pour les prestations de services de tiers comprennent les honoraires des experts externes, les frais de formation et de perfectionnement, ainsi que les prestations informatiques. Quant aux autres dépenses de biens et de services, les plus importantes concernent les indemnités pour voyages de service, en Suisse et à l'étranger ainsi que les frais de recrutement de personnel.

### Perspectives

Près de la moitié des capacités de contrôle du CDF est consacrée à des mandats de révision et de contrôle. Dans ce cadre, le CDF est tenu de mener tous les ans des vérifications de comptes et des révisions intermédiaires, ce qui restreint la marge de manœuvre nécessaire à son activité de surveillance financière. Etant donné le nombre croissant d'unités de l'administration fédérale juridiquement indépendantes, le CDF doit par ailleurs effectuer toujours plus de mandats en tant qu'organe de contrôle. C'est pourquoi, il entend abandonner peu à peu les mandats qui n'ont pas de lien direct avec la surveillance financière. De tels mandats peuvent, en effet, tout aussi bien être assumés par des fiduciaires privées. Le fait que le CDF renonce à exercer un mandat en tant qu'organe de révision ne signifie pas que l'organisation concernée n'est plus soumise à la surveillance du CDF. Celui-ci peut toujours effectuer auprès de ces organisations des examens de rentabilité, des évaluations ou des contrôles spéciaux. Il faudra, de plus, tenir compte, à partir de 2005, des organisations affiliées, dont le compte annuel continuera d'être révisé par le CDF. Cette politique correspond également à l'intention du Parlement et du Conseil fédéral d'élever les émoluments pour les prestations imputables. Les tâches d'importance majeure, en particulier la révision du compte d'Etat et la surveillance financière, ne seront bien évidemment pas facturées.

La question de savoir «qui contrôle les contrôleurs» revient régulièrement. Il y a deux ans déjà, le CDF annonçait qu'il se soumettrait à un contrôle mené par des organes externes aussitôt que la nouvelle organisation introduite au début de l'an 2000 serait consolidée.

Conformément aux recommandations de l'INTOSAI et de l'EUROSAI, le CDF se soumettra en 2004 à une révision par des pairs (peer review), menée par des experts. Il s'agit avant tout de vérifier l'efficacité du CDF et l'accomplissement de la mission que lui confère la loi. La question de savoir si le CDF remplit cette mission se pose en premier lieu. Puis, il s'agit d'investiguer s'il travaille d'une manière professionnelle et si les recommandations qu'il donne aux institutions contrôlées leur sont utiles.

Les autorités de contrôle des comptes ne sont pas instigatrices de changement, cette tâche revenant au Parlement et au Gouvernement. Le CDF veut tirer parti de sa position d'interface entre ces institutions pour accompagner et favoriser de manière critique les processus de réforme. Ces derniers entraînent également des changements qui ont une influence sur la manière de travailler

du CDF. On peut citer comme exemples la nouvelle péréquation financière, l'autonomie comptable de parties de l'administration dans le cadre du modèle dit des quatre cercles ou le nouveau modèle comptable. Dans ce contexte de mutation, un des défis les plus importants pour la surveillance financière consiste à élaborer et à développer des méthodes et des critères de contrôle.

Le CDF compte faire face à ce défi avec une équipe compétente et motivée. Il devra, à l'avenir, aborder des tâches nouvelles, mais aussi des questions relatives aux institutions. La question du renforcement de la surveillance financière est une constante dans la longue évolution qui a mené le CDF vers son statut actuel. Une étape importante a notamment été la révision de la loi de 1999 sur le contrôle des finances. L'autonomie du CDF dans le troisième cercle en sera une autre. Un tel pas dans le cadre de notre ordre constitutionnel et de notre système gouvernemental donnera au Contrôle fédéral des finances une position que d'autres organes de surveillance ont obtenus. Ce changement devrait permettre au CDF d'être davantage perçu dans le public comme un organe assurant une surveillance financière indépendante.



## **Rapport 2003**

### **Annexe 1**

#### **Aperçu des révisions effectuées auprès des autorités et des tribunaux ainsi que dans les départements, les organisations affiliées et les organisations internationales**

##### **Autorités et tribunaux**

###### *Conseil fédéral*

- Gestion des crédits

###### *Chancellerie fédérale*

- Régularité du contrôle des crédits d'engagement et du projet E-Government
- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT

##### **Département fédéral des affaires étrangères**

###### *Secrétariat général*

- Examen de l'efficacité des inspections effectuées par l'inspection consulaire et financière

###### *Direction des ressources et du réseau extérieur*

- Efficacité des représentations suisses à l'étranger sur le plan administratif

###### *Direction politique*

- Révisions effectuées auprès d'organisations et d'institutions internationales

###### *Direction du développement et de la coopération*

- Révision de la section Finances et comptabilité
- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT



**Société coopérative «Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger»**

- Examen des comptes 2002

**Fondation en faveur de citoyens suisses victimes de sinistres à l'étranger**

- Examen des comptes 2002

**Fondation des immeubles pour les organisations internationales à Genève**

- Examen des comptes 2002

**Divers**

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur

**Département fédéral de l'intérieur**

**Office fédéral de la culture**

- Aspects liés à l'organisation et à la technique en relation avec le système SAP
- Recherche d'informations à la Bibliothèque nationale suisse
- Contrôle des processus (contrôle interne, séparation des fonctions, comptabilité, bilan, personnel, contrats, recettes, succursales) du Musée national suisse

**Office fédéral de météorologie et de climatologie**

- Contrôle de l'exécution du mandat de prestations 2000 – 2003

**Office fédéral de la statistique**

- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT

**Office fédéral des assurances sociales**

- Examen de projets de décision concernant des subventions à des constructions liées au domaine de l'assurance-invalidité
- Examen des finances, de la comptabilité, du système de contrôle interne, du personnel, de l'inventaire ainsi que du décompte des prestations complémentaires à l'AVS/AI.
- Exactitude et légalité des subventions, système de contrôle interne, comptabilité dans le domaine de l'assurance-invalidité
- Contributions pour les constructions liées au domaine de l'assurance-invalidité



**Office fédéral de l'assurance militaire**

- Rapport d'activité 2002 de l'inspection interne des finances
- Examen des finances, de la comptabilité, du système de contrôle interne, du personnel, de l'inventaire ainsi que du décompte des prestations complémentaires à l'AVS/AI.
- Clinique de réadaptation de Novaggio: examen du bilan de remise

**Office fédéral de l'éducation et de la science**

- Etude de faisabilité d'une évaluation des «bourses et autres formes de soutien aux étrangers/ères dans le domaine de la formation et de la recherche»
- Examen de projets de décision concernant les bâtiments universitaires
- Etude de faisabilité d'une évaluation des «bourses et autres formes de soutien aux étrangers/ères dans le domaine de la formation et de la recherche»
- Examen du domaine «Finances et comptabilité»
- Subventions à la construction

**Conseil des écoles polytechniques fédérales**

- Examen des comptes 2002

**Domaine des EPF**

- Examen des comptes consolidés 2002

**Ecole polytechnique fédérale de Zurich**

- Révision intermédiaire des comptes 2002
- Examen des comptes 2002

**Ecole polytechnique fédérale de Lausanne**

- Révision intermédiaire des comptes 2002
- Examen des comptes 2002

**Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage**

- Examen des comptes 2002

**Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche**

- Examen des comptes 2002

**Institut Paul Scherrer**

- Examen des comptes 2002



***Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux***

- Examen des comptes 2002

***Fonds national suisse de la recherche scientifique***

- Examen des comptes 2002

***Conférence universitaire suisse, Berne***

- Examen des comptes 2002

***Conférence des recteurs des universités suisses***

- Examen des comptes 2002

***Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation***

- Examen des comptes 2002

***Cours d'introduction aux études universitaires***

- Examen des comptes 2002

***Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses***

- Examen des comptes 2002

***Fondation pro ARTE***

- Examen des comptes 2002

***Fondation Marcel Benoist***

- Examen des comptes 2002

***Commission pour l'aide aux victimes des avalanches***

- Examen de la clôture des comptes 2001

***Fondation Carnegie pour les sauveteurs***

- Examen des comptes 2002

***Fondation Pro Helvetia***

- Examen des comptes 2002
- Examen de la réforme
- Examen de la subvention allouée au programme culturel «Europe du sud-est et Ukraine»



**Fondation Gottfried Keller**

- Examen des comptes 2001
- Examen des comptes 2002

**Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisse»**

- Examen des comptes 2002

**swissmedic**

- Contrôle de l'informatique
- Examen de la gestion au cours du 1er semestre 2002
- Examen des comptes 2002

**Divers**

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur

**Département fédéral de justice et police**

**Secrétariat général**

- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT

**Office fédéral de la justice**

- Examen des projets de décision et des contributions aux constructions liées au domaine «Exécution des peines et mesures»

**Office fédéral de la police**

- Examen des dépenses 2002 dans le domaine de la protection de l'Etat
- Examen des besoins et des achats dans le domaine «Projet d'efficacité»

**Office fédéral des réfugiés**

- Processus dans le domaine «Finances et affaires sociales» et révision du domaine de l'asile du canton de St-Gall
- Révision du domaine de l'asile du canton de Zurich

**Secrétariat de la Commission fédérale des maisons de jeu**

- Révision des services



#### ***Institut fédéral de la propriété intellectuelle***

- Examen de la comptabilité 2002 du projet de PSC avec le Vietnam
- Révision intermédiaire des comptes 2002/03
- Révision finale des comptes 2002/03
- Examen de la comptabilité 2002/03 de la caisse du personnel

#### ***Fonds Schindler***

- Examen des comptes 2002

#### ***Commission de recours en matière d'asile***

- Examen de la comptabilité et des finances, du système de contrôle interne ainsi que du personnel et des inventaires

#### ***Divers***

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur

### **Office fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports**

#### ***Secrétariat général***

- Examen du mode d'attribution des mandats de prestations à la Centrale nationale d'alarme (CENAL), Zurich

#### ***Etat-major général***

- Examen de la mise en oeuvre de mesures de protection contre le bruit des aérodromes militaires
- Examen du mode d'attribution des mandats de prestations
- Immobilier militaire: étude de marché en vue d'une évaluation des besoins

#### ***Forces terrestres***

- Examen de l'efficacité de l'inspection des finances
- Examen du mode d'attribution des mandats de prestations

#### ***Forces aériennes***

- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS



***Groupement de l'armement***

- Examen de l'efficacité de l'inspection des finances
- Examen de la rentabilité de la maintenance du matériel militaire
- Projet fédéral pour Expo.02

***Office fédéral des systèmes d'armes des forces aériennes et des systèmes de commandement***

- Projet de système électronique d'interception des communications par satellite
- Examen des prix de la RUAG Aerospace à Emmen

***Office fédéral des exploitations des Forces aériennes***

- Examen de la comptabilité effectuée au moyen de SAP BV-PLUS

***Office fédéral du sport***

- Evaluation de l'efficacité des contrôles du Service de révision de la Division des Services généraux et de l'Ecole fédérale de sport

***Fondation «Fonds St. Jakob»***

- Examen des comptes 2002

***Fonds social pour la défense et la protection de la population***

- Examen des comptes 2002 (Fondation Winkelried comprise)

***Divers***

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur



## **Département fédéral des finances**

### ***Secrétariat général***

- Etude de faisabilité d'une évaluation du programme NOVE-IT
- Examen des comptes 2002 de la Conférence Suisse sur l'Informatique
- Système de gestion de projet HERMES 2003
- Unité de stratégie informatique de la Confédération: examen de la sécurité informatique

### ***Administration fédérale des finances***

- Examen du projet «Stratégie d'intégration de SAP dans l'administration fédérale» (InSAP) lié au nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)
- Révision de la section «Administration et finances»
- Révision informatique de l'application DEVON dans le service de gestion et de logistique de la Trésorerie fédérale
- Révision du compte d'Etat 2002
- Consolidation des résultats de la révision SAP FI 2001/2002
- Vérification du Service central d'encaissement

### ***Caisse d'épargne du personnel fédéral***

- Examen des comptes 2002

### ***Centrale de compensation***

- Rapport d'activité 2002 de l'inspection interne des finances

### ***Fonds de compensation AVS***

- Examen des comptes 2002
- Révision intermédiaire des comptes 2003

### ***Caisse fédérale de compensation***

- Examen des comptes 2002
- Révision principale 2002
- Révision intermédiaire des comptes 2003

### ***Caisse suisse de compensation***

- Examen des comptes 2002
- Révision principale 2002
- Révision intermédiaire des comptes 2003



#### ***Office fédéral du personnel***

- Révision de la comptabilité du personnel pour l'année 2002
- Vérification des comptes 2002 de la Caisse de secours pour le personnel fédéral auprès de la Consultation sociale pour le personnel
- Révision intermédiaire, au 31 mai 2003, des comptes de la Caisse de secours pour le personnel fédéral auprès de la Consultation sociale pour le personnel
- Examen des finances et de la comptabilité ainsi que du système de contrôle interne
- Examen de BV PLUS

#### ***PUBLICA***

- Examen des engagements de la Confédération dans le cadre du transfert vers PUBLICA

#### ***Administration fédérale des contributions***

- Surveillance de l'Administration fédérale des contributions dans le domaine de l'impôt fédéral direct
- Contrôle du recouvrement de l'impôt dans deux cantons
- Test de plausibilité et contrôle de la qualité des travaux du contrôle des finances du canton de Genève
- Révision auprès de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre

#### ***Administration fédérale des douanes***

- Evaluation de l'efficacité des contrôles du «Secrétariat de direction et inspection» de la Direction générale des douanes
- Vérification de la révision informatique et financière 2002 dans le domaine de l'impôt sur les huiles minérales
- Vérification des comptes 2002 de la Caisse de prévoyance du personnel des douanes
- Examen des processus de perception des droits d'entrée et de la taxe sur la valeur ajoutée
- Calendrier du projet et conduite du mandat RPLP

#### ***Régie fédérale des alcools***

- Examen des comptes 2001 / 2002



**Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication**

- Examen des finances et des marchés publics de la division «Télécommunications»
- Vérification subséquente (suivi) de la révision du service 2001
- Examen du développement, de la gestion des processus de changement, de l'exploitation et de l'administration de différents projets et applications

**Office fédéral des constructions et de la logistique**

- Gestion de mandat dans le cadre de la phase d'exécution au moyen d'investissements concernant l'hôtel de l'Office fédéral du sport et les constructions de l'Institut suisse de météorologie
- Analyse de mandats de construction attribués
- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT
- Gestion d'objets, de projets et de l'immobilier
- Fourniture de mobilier et de matériel de bureau, contrôle des engagements
- Organisation, gestion des stocks et recettes dans le domaine des imprimés

**Divers**

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur

**Département fédéral de l'économie**

**Secrétariat général**

- Rapport concernant les examens effectués dans les domaines «liquidation» et «remise en état» d'Expo.02

**Fonds de garantie contre les risques à l'exportation, Zurich**

- Examen des comptes 2002

**Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers**

- Examen des comptes 2002



#### **Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)**

- Examen des paiements incitatifs se rapportant aux crédits accordés à Swissair (fonds de prévoyance pour le personnel de cabine, système d'incitation, prestations accordées dans le cadre de plans sociaux)
- Examen des allégements fiscaux en faveur des zones économiques en redéploiement
- Rapport de révision des comptes 2002 du Fonds de compensation de l'assurance-chômage
- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT
- Suisse Tourisme: évaluation de l'efficacité, du degré de collaboration et de satisfaction

#### **Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie**

- Examen de projets de décision concernant la construction d'écoles professionnelles
- Organisation, coordination, contrôle et surveillance de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)

#### **Office fédéral de l'agriculture**

- Subventions versées en 2001 à l'organisation Proviande chargée de contrôler et de promouvoir la viande suisse
- Révision des paiements directs versés durant l'année 2001 aux agriculteurs de la République et Canton du Jura
- Contrôle d'efficacité de l'inspection des finances

#### **Commissions de recours DFE**

- Coordination de la comptabilité des offices avec la comptabilité centrale, contrôle des crédits d'engagement, système de contrôle interne

#### **Groupement de la science et de la recherche**

- Coordination de la comptabilité des offices avec la comptabilité centrale, contrôle des crédits d'engagement et évaluation du système de contrôle interne du Bureau des affaires spatiales

#### **Divers**

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur



## **Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

### ***Office fédéral des transports***

- Suivi de l'efficacité des contrôles spéciaux et complémentaires ainsi que des procédures de modification
- Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) ainsi qu'enveloppe budgétaire pour les années 1999 à 2002
- Rapport sur l'immobilier des CFF
- Légalité et exactitude de l'établissement des salaires à l'aide du programme BV PLUS
- Comptabilité à l'aide du programme SAP FI (Refico) et suivi
- BLS Lötschbergbahn SA: vérification des indemnisations concernant le trafic régional des voyageurs pour l'année 2002, en vertu des art. 49 à 54 de la loi fédérale sur les chemins de fer

### ***AlpTransit Gotthard et BLS AlpTransit SA***

- Rapport concernant l'examen formel et matériel des processus de modification et des coûts finaux
- Rapport sur l'aménagement de la révision interne
- Contrôle spécial de la société ATG dans le domaine du contrôle des délais, de la séparation des fonctions d'étude du projet et de la direction locale des travaux, ainsi que suivi du contrôle 2002
- Contrôle spécial de la société BLS ATG concernant l'exécution du contrat et suivi

### ***Régularisation internationale du Rhin***

- Examen intergouvernemental des comptes 2001 / 2002

### ***Office fédéral de l'énergie***

- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT
- Vérification de la comptabilité à l'aide du programme SAP FI (Refico) et suivi



#### **Office fédéral des routes**

- Consultation des rapports de révision dans le domaine de la construction des routes nationales
- Domaine des routes nationales: rapports d'activité 2001 des CCF
- Contrôle de la mise en œuvre de la directive "Construction des routes nationales "
- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT
- Efficacité du contrôle concernant la revente et les revenus provenant de terrains se rapportant aux routes nationales
- Organisation et mise en œuvre de processus dans ledomaines des contributions au financement de mesures techniques et non techniques (sans les routes nationales)
- Rapports des Contrôles cantonaux des finances relatifs aux examens de ces derniers dans le domaine des routes nationales
- Légalité et exactitude de l'établissement des salaires à l'aide du programme BV PLUS
- Examen de l'efficacité de l'organe de contrôle dans le domaine des routes nationales

#### **Office fédéral de la communication**

- Système de contrôle interne, droits d'accès SAP, exactitude et légalité des dépenses et des recettes ainsi que suivi de la révision 2001
- Processus concernant les bénéficiaires de prestations dans le domaine NOVE-IT

#### **Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage**

- Contrôle de l'application et de l'efficacité des crédits d'investissement à la sylviculture
- Mise en œuvre des recommandations (suivi)
- Examen de la mise en œuvre normative de la Convention de Ramsar concernant la protection des zones humides d'importance internationale, - par exemple les habitats des oiseaux d'eau -, et de son application dans la région du lac de Constance

#### **Fondation «Parc national suisse»**

- Examen des comptes 2001
- Examen des comptes 2002



***Fonds pour dommages d'origine nucléaire***

- Examen des comptes 2002

***Fonds pour les grands projets ferroviaires***

- Examen du compte spécial 2002

***Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois***

- Examen des comptes 2002

***Fonds suisse pour le paysage***

- Examen des comptes 2002

***Fonds de sécurité routière***

- Examen des comptes 2002

***Divers***

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur

**Contrôles concernant plusieurs départements et offices**

- Etude de rentabilité du programme d'aide au retour et de réintégration au Kosovo, effectué au sein de l'Office fédéral des réfugiés et de la Direction du développement et de la coopération
- Etude de faisabilité portant sur les contrôles transversaux relatifs à l'efficacité des consultants externes au sein de l'Office fédéral des réfugiés et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)
- Evaluation de la promotion des exportations; efficacité de l'organisation de promotion des exportations (OSEC), coordination entre les différents acteurs, rôle du DFE et du DFAE, concurrence sur le marché du conseil

**Organisations internationales**

***Union internationale des télécommunications à Genève***

- Réseaux satellites – exercice 2002
- Examen des comptes 2002 de Telecom Africa
- Examen des comptes 2002 TIES et GDCnet



***Union postale universelle, Berne***

- Examen des comptes 2002, y compris Fonds volontaire et service de traduction
- Examen des comptes 2002 de la Caisse de prévoyance et des fonds d'assurance
- Examen des comptes 2002 du Fonds pour l'amélioration de la qualité des services
- Examen des comptes 2002 du PNUD, des Fonds, du Centre de technologies postales et de la Coopérative EMS

***Organisation mondiale de la propriété intellectuelle***

- Examen des comptes 2002 du PNUD
- Examen des comptes 2002 de la Caisse de retraite

***Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, Berne***

- Examen des comptes 2002

***Agence Intergouvernementale de la Francophonie, Paris***

- Examen final des comptes annuels 2002
- Révision intermédiaire des comptes 2002 (Paris, Bruxelles, Lomé, Libreville, Addis-Abeba, Genève)

***Organisation Européenne pour des Recherches Astronomiques dans l'Hémisphère Austral***

- Examen des comptes 2002 Chili
- Examen des comptes 2002 Garching

***Banque de développement du Conseil de l'Europe***

- Examen des comptes 2002



## **Rapport annuel 2003**

### **Annexe 2**

#### **Inspections des finances selon l'art.11 de la loi sur le Contrôle des finances**

- Inspectorat consulaire et financier du Département fédéral des affaires étrangères
- Inspectorat de la Direction du développement et de la coopération
- Inspection des finances de l'Office fédéral de l'assurance militaire
- Inspection des finances de l'Office fédéral de l'éducation et de la science
- Inspection des finances du Conseil des écoles polytechniques fédérales
- Inspection des finances de l'Office fédéral des réfugiés
- Inspection des finances de l'Etat-major général
- Inspection des finances des Forces terrestres
- Inspection des finances du Groupement de l'armement
- Inspection interne de la Centrale de compensation
- Inspection des finances de l'Administration fédérale des contributions
- Inspection de la Direction générale des douanes
- Inspection des finances de la Régie fédérale des alcools
- Inspection des finances de l'Office fédéral des constructions et de la logistique
- Révision interne de la Direction du travail
- Inspection des finances du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)
- Inspection des finances de l'Office fédéral de l'agriculture
- Inspection des finances de l'Office fédéral des transports



## **Rapport annuel 2003**

### **Annexe 3**

#### **Liste des mandats**

##### ***Mandats relevant du domaine du DFAE***

- Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger
- Conseil de fondation de la «Fondation en faveur de citoyens suisses victimes de sinistres»
- FIPOI, Fondation des immeubles pour les organisations internationales

##### ***Mandats relevant du domaine du DFI***

- Domaine des EPF
- Fonds national suisse de la recherche scientifique
- Conférence universitaire suisse, Berne
- Conférence des recteurs des universités suisses
- Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau
- Cours d'introduction aux études universitaires en Suisse, Fribourg
- Fondation pro ARTE
- Comité de coordination des prestations de secours pour les victimes d'avalanches
- Fondation Marcel Benoist
- Fondation Carnegie pour les sauveteurs
- Fondation Pro Helvetia
- Fondation Gottfried Keller
- Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisse»
- swissmedic
- Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses

##### ***Mandats relevant du domaine du DFJP***

- Institut fédéral de la propriété intellectuelle
- Fonds Schindler

##### ***Mandats relevant du domaine du DDPS***

- Fondation Fonds St. Jakob auprès du Don national suisse
- Fonds social pour la défense et la protection de la population

##### ***Mandats relevant du domaine du DFF***

- Compte d'Etat
- Caisse d'épargne du personnel fédéral



- Consultation sociale et caisse de soutien
- Caisse suisse de compensation
- Fonds de l'AVS / AI / APG
- Caisse fédérale de compensation
- Régie fédérale des alcools
- Conférence suisse de l'informatique
- Caisse de prévoyance du personnel des douanes

#### ***Mandats relevant du domaine du DFE***

- Fonds de garantie contre les risques à l'exportation, Zurich
- Proviande
- Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers
- Assurance-chômage

#### ***Mandats relevant du domaine du DETEC***

- Fonds pour dommages d'origine nucléaire
- Fonds pour les grands projets ferroviaires
- Fonds suisse pour le paysage
- Fondation «Parc national suisse»
- Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois
- Fonds de sécurité routière

#### ***Mandats internationaux***

- Association européenne de libre-échange (AELE)
- Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI)
- Organisation Intergouvernementale pour les Transports Internationaux Ferroviaires (OTIF)
- Union Internationale des Télécommunications (UIT)
- Union Postale Universelle (UPU)
- Fonds pour l'Amélioration de la Qualité des Services (FAQS)
- Organisation Européenne pour des Recherches Astronomiques dans l'Hémisphère Austral
- Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF)
- Régularisation internationale du Rhin,, de l'embouchure de l'Il au lac de Constance
- Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)
- Banque de développement du Conseil de l'Europe (BCE)
- Union internationale pour la protection des obtentions végétales
- Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie



## **Rapport annuel 2003**

### **Annexe 4**

#### **Constatations et recommandations importantes**

##### **Département fédéral des affaires étrangères**

###### ***Secrétariat général***

- Contrôle des cotisations AVS de l'employeur: mise à jour des augmentations pour les années 1998 à 2001

###### ***Direction du développement et de la coopération***

- Justification des crédits d'engagement
- Décompte des projets ouverts à l'étranger

###### ***Fondation des immeubles pour les organisations internationales***

- Utilisation en bonne et due forme du fonds de rénovation et des réserves

##### **Département fédéral de l'intérieur**

###### ***Ecole polytechnique fédérale de Zurich***

- Différences par rapport aux comptes de l'Administration fédérale des finances
- Absence de provisions pour le financement des engagements de prévoyance et réglementation des risques liés à l'assurance de choses

###### ***Ecole polytechnique fédérale de Lausanne***

- Distinction entre activités d'enseignement et affaires privées
- Inventaire des positions hors bilan
- Limitation des opérations en espèces
- Absence de provisions pour le financement des engagements de prévoyance et réglementation des risques liés à l'assurance de choses

###### ***Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche***

- Absence de provisions pour le financement des engagements de prévoyance et réglementation des risques liés à l'assurance de choses



#### ***Institut Paul Scherrer***

- Attestation des investissements en biens et des provisions
- Absence de provisions pour le financement des engagements de prévoyance et réglementation des risques liés à l'assurance de choses

#### ***Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux***

- Réglementation des risques liés à l'assurance de choses

### **Département fédéral de justice et police**

#### ***Office fédéral des réfugiés***

- Surveillance renforcée des processus financiers et révision du domaine de l'asile dans le canton de St-Gall effectuée par le canton lui-même
- Demande de remboursement du surplus de contributions versées par la Confédération aux cantons de St-Gall et Zurich

### **Office fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports**

#### ***Forces terrestres, inspection des finances***

- Distinction entre le controlling et le contrôle dans l'optique d'Armée XXI
- Révision de l'analyse du risque
- Contrôle de la qualité et contrôle des recommandations

#### ***Groupeement de l'armement***

- Renégociation de l'accord relatif au matériel militaire, conclu avec la société RUAG

### **Département fédéral des finances**

#### ***Secrétariat général***

- Mise à jour des différentes plate-formes SAP et des centres de compétence
- Définition des exigences en matière de gestion prévues par le NMC
- Mise en œuvre des normes et des règles de réalisation

#### ***Administration fédérale des finances***

- Concept relatif aux situations d'urgence et de catastrophe pour l'application informatique de la Trésorerie fédérale



#### ***Fonds de compensation AVS***

- Pertes de 1,6 milliard de francs sur les placements en titres

#### ***Administration fédérale des contributions***

- Révision de la convention de double imposition avec les Pays-Bas
- Demande aux cantons de décomptes de remboursement de l'impôt anticipé

#### ***Office fédéral du personnel***

- Réduction des accès au programme BV-PLUS pour mutations

#### ***Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication***

- Définition des projets prioritaires
- Réduction de la dépendance vis-à-vis de collaborateurs externes

#### ***Office fédéral des constructions et de la logistique***

- Droit de regard lorsque la libre concurrence fait défaut
- Contrôle de maisons d'édition

### **Département fédéral de l'économie**

#### ***Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)***

- Renforcement de la surveillance concernant les allègements fiscaux
- Nouvelle conception du schéma des effets concernant Suisse Tourisme
- Actualisation de l'ordonnance sur les émoluments FOOSC

#### ***Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie***

- Garantie du respect par les requérants des obligations contractuelles
- Complément de la clause d'intégrité pour les experts

### **Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

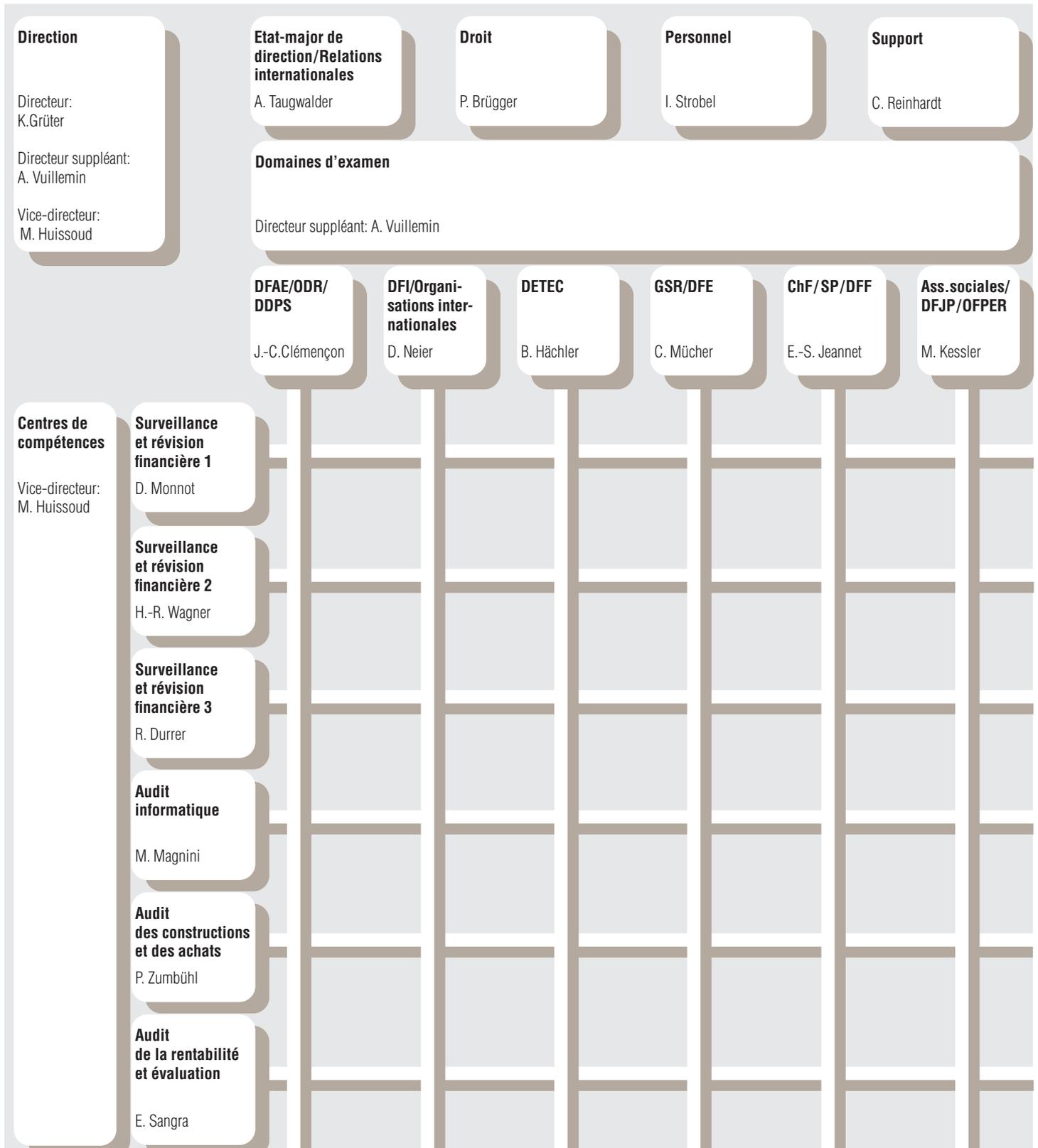
#### ***Office fédéral de la communication***

- Adaptation de l'acte de fondation des «Journées biennoises de la communication»



**Rapport annuel 2003**  
**Annexe 5**

**Organigramme**





## Rapport 2003

### Annexe 6

#### Liste des abréviations

##### A

AFC	Administration fédérale des contributions
AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
AIF	Agence intergouvernementale de la Francophonie
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
ASAI	Association suisse d'audit interne

##### B

BDCE	Banque de Développement du Conseil de l'Europe
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BLS	Chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon
BV PLUS	Système informatisé de gestion du personnel

##### C

CCF	Contrôle(s) cantonal(aux) des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdC	Centrale de compensation, Genève
CFC	Caisse fédérale de compensation
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions
Cgfr	Corps des gardes-frontière
ChF	Chancellerie fédérale
CIA	Certified Internal Auditor
CISA	Certified Information Systems Auditor
CSC	Caisse suisse de compensation

##### D

DDC	Direction du développement et de la coopération
DEVON	Application informatique de la Trésorerie fédérale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police



## **E**

EPF	Ecole polytechnique fédérale
ESO	Organisation européenne pour la recherche en astronomie
EUMETSAT	Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques
EUROSAI	Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe

## **F**

FAQS	Fonds pour l'Amélioration de la Qualité des Services
FinDel	Délégation des finances des Chambres fédérales
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FISP	Inspection des finances
FNP	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage
FTP	Fonds pour les grands projets ferroviaires

## **G**

GAP	Gestion actif-passif
GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires
GSR	Groupement de la science et de la recherche

## **H**

HERMES	Système de gestion de projets
--------	-------------------------------

## **I**

IAA	Institut of Internal Auditors
IFAEPE	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
InSAP	Stratégie d'intégration du logiciel standard SAP dans l'administration fédérale
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
ISBO	Chargé de la sécurité informatique au sein de l'organisation
IRR	Commission internationale pour la régularisation du Rhin

## **L**

LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LFEM	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration



## **N**

NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
NOVE-IT	Réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale

## **O**

OBB	Gestion et exploitation des ouvrages
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFEFT	Office fédéral des exploitations des Forces terrestres
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFT	Office fédéral des transports
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFROU	Office fédéral des routes
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OSI	Sécurité opérationnelle
OTIF	Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires

## **P**

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
ProReMO	Prozesse Bau und neues RechnungsModell Bund
PUBLICA	Caisse fédérale de pensions

## **R**

REFICO	Modèle comptable de référence
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations



## **S**

SAP/R3	Logiciel de gestion en matière de finances, personnel et logistique
SCI	Système de contrôle interne
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SNB	Schweiz. Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

## **T**

TIES	Service d'échange d'informations sur les télécommunications
------	---

## **U**

UIT	Union internationale des télécommunications
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales
UPU	Union postale universelle
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération