



Rapport annuel 2007

31 janvier 2008

Table des matières

Condensé	4
1 Examens prioritaires	7
1.1 Nouvelle péréquation financière	7
1.2 Contrôle des impôts fédéraux	8
1.3 Examens des constructions et des achats	9
1.4 Liquidation du matériel de l'armée	12
1.5 Informatique de la Confédération	13
1.6 Pilotage des unités administratives	16
1.7 Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes	17
1.8 Nouveau modèle comptable	18
2 Autres audits de surveillance financière	19
2.1 Prévoyance sociale et santé	19
2.2 Transports publics et routes nationales	22
2.3 Défense nationale	24
2.4 Formation et recherche	25
2.5 Agriculture	25
2.6 Relations avec l'étranger	26
2.7 Economie et environnement	28
2.8 Autres secteurs d'activité	31
3 Vérification des comptes	34
3.1 Compte d'Etat 2006	34
3.2 Fonds pour les grands projets ferroviaires	34
3.3 Assurances sociales	35
3.4 Entreprises et établissements	36
3.4.1 Domaine des Ecoles polytechniques fédérales	36
3.4.2 Swissmedic	36
3.4.3 Garantie des risques à l'exportation	37
4 Organisations internationales	37
5 Cas restés en suspens et informations	38
5.1 Mise en œuvre des recommandations du CDF	38
5.2 Suspens de révisions selon l'article 14 de la Loi sur le Contrôle des finances	39
5.3 Informations selon l'article 15 de la Loi sur le Contrôle des finances	40
6 Avis et expertises	40
6.1 Avis émis dans le cadre de procédures législatives	40
6.2 Participation au sein d'organes spécialisés	41
6.3 Diffusion des bonnes pratiques	41
7 Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance	42

7.1	Contrôles cantonaux des finances	43
7.2	Inspections des finances	43
7.3	Cours des comptes étrangères	43
7.4	Organisations professionnelles et associations	44
8	Présentation du Contrôle fédéral des finances	45
8.1	Position institutionnelle et tâches	45
8.2	Personnel	46
8.3	Finances	46
8.4	Risques	47
9	Perspectives	47
	Annexes	47

Condensé

Mandat légal

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. En vertu de l'art. 1 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), il est soumis uniquement à la Constitution et à la loi dans l'exercice de ses fonctions de contrôle. Fort de cette position, il exerce une activité autonome et indépendante. Le CDF assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de sa haute surveillance et le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance. L'une de ses tâches principales est l'audit des comptes de la Confédération. Le CDF exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité (art. 5 LCF). Par ses évaluations et ses audits de rentabilité, il entend également contribuer au développement d'une gestion administrative axée sur les résultats. Les objets de ses contrôles sont choisis selon des critères de risques. Les examens prennent en compte le système de contrôle interne (SCI), la gestion des risques ainsi que la bonne gestion des affaires publiques (good governance).

Evaluations

Le CDF n'examine pas seulement la régularité et la légalité de l'activité administrative mais procède aussi, en vertu de la LCF, à une analyse critique de sa rentabilité et de son efficacité. Le CDF a conclu diverses évaluations au cours de l'année sous revue. Il a publié des rapports sur la remise de moyens auditifs par l'Assurance invalidité (AI, voir ch. 2.1), sur le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, voir ch. 1.2), sur les normes et standards dans le domaine des routes nationales (voir ch. 2.2), ainsi que sur la taxe d'orientation sur les composants organiques volatils (COV, voir ch. 2.7). En outre, il a évalué à la demande du Parlement les affaires compensatoires dans le domaine des achats de matériel d'armement (voir ch. 2.3).

Nouveau modèle comptable et gestion des risques à la Confédération

Le nouveau modèle comptable (NMC) de l'administration fédérale a été introduit au 1^{er} janvier 2007. Le CDF a exercé sur les travaux réalisés une surveillance financière concomitante et s'est prononcé notamment sur les questions d'évaluation et sur le cercle de consolidation. Il a approuvé, pour tous les choix essentiels en matière d'évaluation, les principes auxquels s'est référée l'Administration fédérale des finances. Les montants à inscrire dans le bilan d'ouverture font encore l'objet de vérifications approfondies. A propos de la consolidation des finances fédérales avec les fonds et les entreprises, le CDF était d'avis de ne pas inclure des entreprises comme les CFF et la Poste, après avoir examiné le rapport coût-utilité d'une telle opération. Autre temps fort, le CDF a participé activement à l'élaboration des directives relatives au système de contrôle interne (SCI), lequel est explicitement prévu dans le droit depuis la révision de la loi sur les finances de la Confédération. La Confédération est tenue, depuis l'introduction du NMC, d'afficher dans son bilan des provisions pour risques et de rendre compte des principaux risques dans l'annexe des comptes annuels. Le CDF a donc examiné de quelle manière s'effectuent la gestion et l'évaluation des risques. Le Conseil fédéral a néanmoins renoncé en 2007 à instaurer un système central de rapport sur les risques auxquels la Confédération est exposée.

Bonnes pratiques

Le programme du CDF comprend désormais des audits transversaux, suite notamment au rapport de la Cour des comptes allemande qui, à l'occasion d'un examen (*peer review*), avait émis une recommandation dans ce sens. Les examens transversaux consistent à analyser simultanément une même problématique dans plusieurs services, pour disposer d'éléments de comparaison et de valeurs de référence. Ce genre d'audit facilite la découverte et la mise en œuvre d'améliorations ajustées aux objectifs et à la pratique. De cette façon, il est également plus simple d'identifier la nécessité d'une éventuelle intervention à l'échelon supérieur. Dans le même temps, les contrôles transversaux permettent aux responsables de situer leur domaine en comparaison d'autres unités organisationnelles. Au cours de l'année sous revue, le CDF a réalisé divers examens transversaux ayant pour objet l'efficacité des inspections des finances de la Confédération, la rentabilité des grands projets informatiques, la surveillance et le pilotage des offices GMEB, la rentabilité des contrats de services pluriannuels, la solution de gestion électronique des affaires GEVER, ainsi que la réception des travaux et les prestations sous garantie (voir ch. 1 et 2).

Les examens du CDF montrent que les personnes exerçant des fonctions de surveillance au sein de l'administration fédérale n'ont pas toujours les qualifications techniques suffisantes en matière de révisions. Or le métier du réviseur suppose de connaître des méthodes qui garantissent que les vérifications effectuées soient efficaces et dûment constatées. Le CDF a organisé en mai 2007 un cours de deux jours, dans le but de professionnaliser la surveillance. Ce cours exposait les méthodes et les techniques à connaître pour les principales étapes d'un audit, pour la documentation ainsi que pour l'identification des risques de fraude et de corruption.

Ressources

Le CDF soutient la Délégation des finances des Chambres fédérales et le Conseil fédéral. Les ressources qui ne sont pas consacrées aux contrôles prescrits – comme la vérification des comptes – sont affectées à la surveillance financière, sur la base d'évaluations des risques. Les charges de personnel correspondent à près de trois quarts des dépenses du CDF, qui avoisinent 18 millions de francs. Le CDF accomplit avec son propre personnel 90 % du programme annuel, les 10 % restants étant réalisés avec le concours de mandataires externes. Ses dépenses correspondent à 0,3 ‰ des dépenses totales de la Confédération. Même s'il est difficile de chiffrer précisément l'utilité du CDF, son travail de contrôle aboutit à des économies plusieurs fois supérieures à ses dépenses.

Remarque concernant le rapport

Le présent rapport donne des informations sur les constatations faites par le CDF et sur sa manière de travailler. Le chapitre 1 traite des examens prioritaires. Le chapitre 2 reprend les résultats de certains audits de surveillance financière, classés en fonction des domaines d'activité de la Confédération. Outre sa surveillance financière, le CDF exerce différents mandats de vérification des comptes, le principal étant celui du compte d'Etat. Un aperçu des résultats de cet examen figure au chapitre 3, qui commente encore les conclusions des révisions consacrées aux assurances sociales, aux écoles polytechniques fédérales et à d'autres organisations. Le chapitre 4 a pour objet les travaux

de révision dont le CDF se charge pour la Suisse auprès des organisations internationales. Le chapitre 5 informe sur le degré de mise en œuvre des recommandations antérieures. Les autres prestations du CDF, qui élabore par exemple des avis lors des procédures législatives, participe à des organes spécialisés et veille à la diffusion des bonnes pratiques, sont traitées au chapitre 6. Le chapitre 7 donne une vue d'ensemble des relations du CDF, qui fait partie d'un réseau d'instances de surveillance et d'associations professionnelles et bénéficie ainsi d'échanges d'expériences enrichissants. Enfin, le CDF se présente au chapitre 8.

Les nombreuses constatations faites dans ce rapport, de même que les remarques portant sur le potentiel d'optimisation, pourraient laisser penser que l'administration fédérale ne travaille pas avec soin et professionnalisme. Tel n'est pas le cas, mais il est dans la nature d'un tel rapport de dresser un inventaire des lacunes à corriger. Dans le cadre de ses audits, le CDF a cependant régulièrement constaté que les collaboratrices et collaborateurs font preuve d'un réel engagement, d'éthique au travail et de professionnalisme, en dépit d'un environnement souvent difficile.

Les constatations faites par le CDF à l'occasion des audits effectués durant l'exercice sous revue concernent essentiellement des faits ou événements qui se sont produits en 2006 ou 2007. Au moment de l'élaboration de ce rapport, il était trop tôt pour estimer précisément si les insuffisances constatées ont été corrigées suite aux recommandations du CDF. Les contrôles complémentaires qui seront effectués permettront de juger de l'avancement des différents travaux.

1 Examens prioritaires

1.1 Nouvelle péréquation financière

La **réforme de la péréquation financière** génère depuis 2008 des flux supérieurs à quatre milliards de francs par an entre la Confédération et les cantons. La répartition de ces moyens repose essentiellement sur l'indice des ressources, d'une part, et sur l'indice de charges, d'autre part. L'indice des ressources comprend six indicateurs, que toutes les administrations cantonales doivent communiquer chaque année – revenu des personnes physiques, revenu des personnes physiques imposées à la source, fortune des personnes physiques, bénéficiaires des personnes morales, bénéficiaires des personnes morales jouissant d'un statut fiscal particulier, répartition intercantonale de l'impôt fédéral direct.

Comme ces données ont une portée politique et financière considérable, les cantons et le Parlement fédéral ont créé un système d'assurance-qualité en vertu duquel les 26 administrations fiscales cantonales font l'objet de contrôles réguliers de la part du CDF. Un tel système exigeant une base légale, la LCF charge désormais le CDF «d'examiner le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges au sens de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges et les données fournies à cet effet par les cantons et les services fédéraux concernés.» Le CDF n'est pas habilité à contrôler les taxations individuelles. Toutefois il se peut qu'il doive accéder aux dossiers des assujettis, pour s'assurer que les données correspondantes aient été dûment saisies et communiquées. Pour s'acquitter de cette nouvelle tâche, le CDF procédera chaque année à un examen approfondi des données relatives aux six indicateurs susmentionnés, dans six ou sept cantons sélectionnés de manière aléatoire. Après quatre ans, tous les cantons devront avoir été contrôlés une fois. Les examens s'effectueront sur la base d'une analyse ciblée des risques. Le CDF s'appuiera autant que possible sur les rapports de révision existants et prendra en compte les systèmes d'assurance-qualité des administrations cantonales.

Le CDF a analysé auprès de l'Administration fédérale des finances (AFF) les moyens à disposition et les instruments destinés à la mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière. Ces vérifications ont abouti à de bons résultats. En effet, les mesures de contrôle internes suffisent à garantir le calcul correct des montants alloués aux cantons en 2008 au titre de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et des cas de rigueur. Au total, 3,7 milliards de francs seront distribués en 2008 (3,0 milliards pour la péréquation des ressources et 0,7 milliard pour la compensation des charges). En outre, 0,4 milliard iront à la compensation des cas de rigueur. Quelque 87 % des données relatives à la péréquation des ressources se basent sur des données individuelles tirées de la statistique de l'impôt fédéral direct. L'Administration fédérale des contributions (AFC) procède au contrôle de plausibilité de ces données et les compare avec les décomptes trimestriels de l'impôt fédéral direct que les cantons lui livrent. L'assurance de la qualité en place à l'AFC ne porte que sur 8 % du potentiel des ressources. Le CDF a également constaté que les contrôles par sondage de la fortune des personnes physiques effectués par l'AFC dans les cantons n'étaient pas représentatifs. De même, il n'existe pas de procédure formalisée qui garantisse la qualité des données transmises par les administrations fiscales cantonales. L'AFC a promis d'adopter des mesures destinées à combler ces lacunes. Enfin, le CDF a examiné les données livrées par l'Office fédéral de la statistique sous l'angle de la fiabilité et de la traçabilité, et jugé qu'elles suffisaient pour garantir que les chiffres servant à la compensation des charges en 2008 soient complets et exacts.

1.2 Contrôle des impôts fédéraux

Le CDF a analysé l'**efficacité du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les produits alimentaires**. Il a conclu que le rapport coût-utilité de ces allègements fiscaux est mauvais. La compensation des effets politiquement indésirables de la TVA devrait s'effectuer non plus par un allègement de cet impôt, mais par d'autres instruments plus efficaces. Une réduction supplémentaire des primes de l'assurance-maladie obligatoire corrigerait plus efficacement le surcroît de charges qu'un taux de TVA unique ferait supporter aux ménages à bas revenus.

Le Conseil fédéral a introduit un allègement fiscal pour certains produits alimentaires en 1941 dans le cadre de l'Impôt sur le chiffre d'affaires, quand les dépenses pour l'alimentation constituaient plus de 35 % des dépenses des ménages et que les familles nombreuses étaient courantes. Cet allègement a été reconduit sous forme de taux réduit au moment du passage à la TVA. Or aujourd'hui un ménage moyen ne consacre que 8 % de ses dépenses à l'alimentation. L'effet de compensation sociale du taux réduit de TVA a donc beaucoup perdu de son importance. En même temps, les différents taux d'imposition entraînent de nombreux problèmes de délimitation, avec pour résultats des pertes de recettes et des coûts administratifs accrus pour l'Administration fédérale des contributions et pour les assujettis. Le CDF estime ces pertes de recettes à 45 millions de francs par an, et les charges supplémentaires pour l'AFC à un montant de 8 à 13 millions de francs, les coûts administratifs supplémentaires supportés par les entreprises assujetties étant estimés à 58 millions de francs. En outre, le report de l'allègement fiscal des entreprises aux consommateurs dépend de l'offre et de la demande. Divers exemples montrent que les entreprises assujetties ne répercutent que partiellement le taux réduit sur les prix finaux facturés aux consommateurs.

En comparaison de ces coûts élevés, les paiements directs aux personnes qui en ont besoin dans le cadre de la réduction individuelle des primes occasionneraient des frais administratifs supplémentaires d'un montant maximum de trois millions de francs. Le CDF a donc recommandé de compenser les effets politiquement indésirables de la TVA non plus par des taux réduits sur les aliments, mais par la réduction individuelle des primes. Le rapport complet peut être consulté sous www.cdf.admin.ch.

Le CDF a examiné à l'AFC la **mise en œuvre des recommandations de son rapport d'audit de 2005 auprès de la Division principale de la TVA**, l'organisation et les processus de travail, ainsi que l'administration des assujettis. Le CDF a constaté que l'AFC veille à corriger les lacunes relevées. Différents points faibles ou risques touchant à l'informatique ainsi qu'à l'organisation et à la comptabilité ne pourront toutefois être supprimés qu'en 2009, lors de l'introduction d'un nouveau système de décompte fiscal. La stratégie de contrôle des grandes entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions de francs a été redéfinie. Toutes celles qui n'ont subi aucun contrôle durant les dix dernières années seront recensées et soumises à un examen au cours des prochaines années. La lutte contre la fraude revêt une grande importance. Un équipe spéciale a été mis en place à cet effet. Le CDF a recommandé d'atténuer par des mesures adéquates, dans le cadre du SCI, les risques qu'implique une séparation des fonctions limitée par l'organisation mise en place, et de les documenter. Dans sa prise de position, l'AFC a déclaré que les instruments de contrôle de gestion en place sont adaptés en permanence.

Le CDF a également analysé auprès de la Division principale responsable de l'**Impôt anticipé et des droits de timbre**, plusieurs procédures de remboursement et de déclaration de l'Impôt anticipé, ainsi

que la gestion des droits d'accès aux applications informatiques servant à l'administration et à l'archivage des données. La révision a abouti dans l'ensemble à un bon résultat. Les contrôles portant sur l'informatique ont toutefois montré que les exigences minimales en matière de sécurité ne sont pas encore respectées. Le CDF a exigé l'adoption de mesures adéquates pour atténuer les risques existants. L'AFC s'est engagée conjointement avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication à élaborer des concepts de sécurité informatique et de protection des données pour diverses applications importantes, ainsi qu'à les intégrer dans le plan de prévention en cas de catastrophe en cours d'élaboration dans l'administration fédérale.

Il y a quatre ans, le Groupe de travail impôts formé de représentants du CDF, des contrôles cantonaux des finances et de l'AFC avait élaboré un **guide pour les contrôles de l'Impôt fédéral direct**, décrivant les principales opérations d'audit entrant en ligne de compte. Le CDF collabore aux audits cantonaux, afin d'évaluer l'applicabilité de cet instrument et de soutenir les organes de contrôle cantonaux dans leur travail. A la fin de 2007, le CDF avait participé à des audits dans 18 cantons. L'accent a été mis sur les procédés déployés par les cantons pour percevoir l'impôt (registre fiscal, taxation et perception) ainsi que sur les systèmes de contrôle interne. Les contrôles ont également porté sur le respect des délais prévus pour décompter et verser l'IFD à la Confédération. En revanche, l'exactitude matérielle des taxations n'a pas été vérifiée. Les six audits menés en 2006 ont montré que l'exécution de l'IFD était correcte et l'organisation des autorités fiscales adéquate. La taxation des personnes physiques au niveau communal requiert une organisation rigoureuse et un bon SCI. L'usage systématique, dans l'ensemble d'un canton, d'instruments de controlling s'impose pour l'évaluation et pour la gestion des risques par l'administration fiscale cantonale. Un canton prévoit même des conventions de prestations avec les communes, définissant de manière ciblée et exhaustive la conduite des offices communaux d'impôt. La taxation des personnes morales incombe uniquement aux autorités fiscales cantonales. Le nombre de révisions effectuées sur place diffère considérablement d'un canton à l'autre. Les contrôles portant sur la perception de l'impôt ont donné globalement de bons résultats. Les prescriptions de la Confédération pour le décompte et le versement n'ont toutefois pas été entièrement respectées dans le cas de la perception de l'impôt à la source. Les Contrôles cantonaux des finances ont jugé que le guide fourni était une aide précieuse pour réaliser des audits axés sur les risques et dans le cadre de la planification établie. La collaboration avec les contrôles cantonaux des finances et les administrations fiscales cantonales s'est d'ailleurs avérée très constructive.

A la demande d'un canton, le CDF a examiné sa **comptabilité fiscale cantonale** pour savoir si entre 1999 et 2004 une partie des recettes fiscales avaient été mal imputées ou affectées à un autre usage que prévu. Le CDF a donné suite à cette demande et émis des recommandations concernant des améliorations techniques, des mesures organisationnelles et le cas échéant des examens complémentaires. Le CDF a discuté avec l'AFC des résultats de cet audit et des conséquences possibles pour son activité de surveillance.

1.3 Examens des constructions et des achats

La Délégation des finances des Chambres fédérales a chargé le CDF d'éclaircir les motifs des coûts supplémentaires de 13 millions de francs annoncés pour la **rénovation du Palais du Parlement**, de lui livrer une appréciation de la situation juridique en matière de crédit et d'indiquer les conséquences des retards du projet. Le CDF a constaté que le crédit additionnel de 13 millions de francs figurant

dans le message 2007 sur les constructions civiles concernait des prestations supplémentaires. Elles tenaient en bonne partie à des besoins accrus des utilisateurs. Elles s'expliquaient aussi par les conditions fixées par les autorités d'approbation (notamment la conservation des monuments historiques et le service de prévention incendie) ou par des organismes comme la CNA. Des faiblesses dans l'organisation de projet ont conduit à sous-évaluer les besoins. Le CDF a constaté une divergence de vues entre les Services du Parlement et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) sur l'importance à accorder à l'Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération, et donc sur les compétences et les responsabilités. Le CDF a invité à apporter au plus vite les précisions nécessaires. Les dispositions du droit budgétaire n'ont toutefois pas été enfreintes.

Le CDF a effectué un **audit transversal des prestations sous garantie** à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) et dans le domaine de compétences «armasuisse Immobilier». Il s'agissait d'évaluer si, dans le cadre de l'organisation des structures et processus, les conditions étaient en place pour une réception et une mise en service efficaces des ouvrages, et si les délais de garantie étaient contrôlés. Le CDF a constaté que l'EPFL a organisé de manière adéquate la réception et la mise en service des ouvrages. La situation n'était toutefois pas satisfaisante pour l'OFCL et armasuisse qui, en leur qualité de représentants des propriétaires, gèrent des objets dans toute la Suisse. Par ailleurs, si l'EPFL prévoit un suivi des prestations sous garantie axé sur les risques et indépendant de la valeur du contrat, ni l'OFCL ni armasuisse ne le font. Autre constat, les portefeuilles et les formes d'organisation présentent des différences entre ces trois organisations chargées des constructions et des immeubles. Toutes trois conçoivent cependant la gestion immobilière comme un processus visant à satisfaire de manière optimale les besoins en locaux des organisations utilisatrices. A cet effet, toutes les affaires doivent être gérées par une seule et même main. Et comme ces trois organisations ont un rôle de propriétaire, les conditions sont propices à une exécution efficace et correcte des mandats, ainsi qu'à une gestion judicieuse des droits de garantie. La gestion technique et le mode d'exploitation des bâtiments présentent toutefois des différences. Si l'EPFL est elle-même l'exploitant, l'OFCL remplit en partie ce rôle à travers l'organisation des utilisateurs, tandis que dans le domaine de compétences «armasuisse Immobilier» c'est la Base logistique de l'armée qui s'en charge. Le CDF a notamment recommandé de revoir les conditions en vigueur, afin que les documents concernant les appels d'offres décrivent expressément les travaux de maintenance et les contrats de service, et que la formation de l'exploitant soit planifiée afin qu'il puisse faire valoir à temps ses droits de garantie.

Le CDF a examiné auprès des services fédéraux de l'immobilier – soit l'OFCL, armasuisse et les EPF – la **rentabilité des contrats de service pluriannuels**. L'audit portait sur les contrats de maintenance des plates-formes élévatoires, engins de levage, grues, ascenseurs, installations de climatisation et brûleurs. L'examen devait répondre à plusieurs questions, à savoir si les contrats de service garantissent un entretien économique, si cet entretien est nécessaire et s'il présente un potentiel d'économies. La réponse aux deux premières questions a été positive pour l'OFCL et les EPF, mais négative pour armasuisse. En outre, les lacunes déjà constatées en 1998, comme les doubles emplois, l'absence de réexamen critique des contrats, les adjudications sans appel d'offres public ne sont toujours pas corrigées. Le CDF a également constaté que le potentiel d'économies est considérable, se chiffrant en millions. Il a donc recommandé de mettre au concours les prestations de service et d'entretien en même temps que le projet d'investissement, ainsi que d'organiser un nouvel appel d'offres à l'expiration des contrats. Il a demandé à la Base logistique de l'armée de définir sans délai les processus de conduite, métiers et de soutien, permettant de piloter les prestations de

l'exploitant afin de pouvoir mettre en place le controlling et le reporting. En outre, dans le domaine militaire comme pour la protection civile, il faudra mettre à jour et compléter dans les meilleurs délais les quantités de prestations fournies par les exploitants, pour que ceux-ci puissent planifier et accomplir leur mandat sur des bases complètes. Toutes les unités administratives contrôlées ont accepté les recommandations du CDF et ont l'intention de mettre en oeuvre les mesures nécessaires.

Le CDF a examiné au sein d'**armasuisse** divers **projets d'acquisition inscrits dans les programmes d'armement 2001 à 2005**. Le choix des objets examinés s'est basé essentiellement sur les critères de l'importance financière et de la diversité des produits. En outre, le CDF a veillé à choisir des unités organisationnelles aussi différentes que possible. Les achats d'armement déjà vérifiés par l'Inspection des finances d'**armasuisse** ou traités par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration n'ont pas été étudiés. L'accent a été mis sur la détermination des besoins et sur la mise en service. Parmi les objets à choisir, d'une valeur avoisinant 1,6 milliard de francs, le CDF a analysé un volume de 836 millions de francs. Il a constaté que les transactions ont été effectuées dans le respect des processus et directives en vigueur et qu'elles sont entièrement documentées. En règle générale, l'Etat-major de planification de l'armée établit le besoin. **armasuisse** procède aux acquisitions, qui sont ensuite gérées par la Base logistique de l'armée. Des projets de contrats pratiquement prêts à être signés sont disponibles pour le matériel dont l'achat est proposé dans les messages sur le programme d'armement. Les projets sont évalués, en cas de nécessité des prototypes ont été réalisés, l'aptitude à l'emploi par la troupe a été confirmée et les fournisseurs probables sont déterminés. Le CDF a constaté que les processus d'acquisition sont respectés. La détermination du besoin est documentée et compréhensible. Les quantités définies sont expliquées de manière plausible. A propos des simulateurs de tir au laser pour le char de grenadiers à roues 93, le CDF a pris connaissance du fait que le Parlement avait approuvé, dans le cadre du programme d'armement 2002, l'acquisition de 340 simulateurs. Or seuls 288 ont été achetés, pour des raisons financières et compte tenu de l'évolution des effectifs de l'armée.

A l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), le CDF a examiné les **achats de biens et services**. Il lui a fallu constater que les dispositions régissant les marchés publics n'avaient pas été pleinement respectées. En particulier, il n'avait pas toujours été tenu compte du principe de l'obligation de mise au concours, puisque sur les 37 achats examinés, seuls douze l'avaient été. Or de l'avis du CDF, certains des 25 mandats restants auraient pu être attribués dans le cadre d'un appel d'offres public. Ainsi, l'OFIT aurait dû évaluer suffisamment tôt la durée probable et l'ampleur maximale des services achetés et annuler un contrat-cadre remontant à plus de dix ans. Dans la plupart des cas examinés, les contrats ont été signés plusieurs semaines après le début de la fourniture des prestations. L'OFIT est en train de centraliser ses activités liées aux marchés publics pour accélérer les processus. Tous les achats dépassant le seuil OMC seront dorénavant signalés à l'OFCL, en vue de leur publication dans la Feuille officielle suisse du commerce. L'OFIT a déjà introduit des mesures visant à mettre en oeuvre les douze recommandations émises.

Les **achats de biens** destinés à l'Administration fédérale des douanes (AFD) s'effectuent de manière centrale, au sein de la section Matériel et imprimés. Le CDF a recommandé de lui confier également les acquisitions de services. Cette procédure faciliterait le respect des dispositions relatives aux procédures d'adjudication (comme la publication des marchés OMC de gré à gré), à l'évaluation des offres, à des points spécifiques des contrats ou à la documentation. La direction de l'AFD prévoit d'examiner en profondeur d'ici fin 2008 cette centralisation.

Le Conseil fédéral avait chargé le CDF de vérifier les **paiements de décembre** spécialement élevés qui avaient donné à penser à la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) qu'en 2004, quinze services administratifs avaient effectué des versements d'un montant total supérieur à cinq millions de francs pour 39 mandats dont l'exécution n'avait commencé que l'année suivante. Le CDF n'a relevé aucun cas pénalement répréhensible. Dans 20 cas il s'agissait de paiements anticipés prévus par contrat, ou de paiements convenus à la conclusion du contrat. Quatorze de ces opérations étaient dûment justifiées, et dans six cas seulement les paiements préalables effectués n'étaient pas conformes aux règles usuelles de la branche. Un cas concernait des prestations dont une partie n'avait pas encore été fournie et qui avaient été facturées et payées d'entente avec l'office. Par ailleurs, douze opérations avaient été comptabilisées dans l'exercice 2004 au lieu de l'exercice 2005. Le CDF n'a toutefois relevé aucun cas particulièrement grave. La divergence d'appréciation entre la CdG-E et le CDF tient au fait qu'il a fallu remanier en profondeur les données évaluées par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration. Ce dernier avait basé son enquête sur des données non vérifiées émanant des offices. Le CDF a contrôlé les données à partir des copies des contrats et des factures ainsi que d'extraits de comptabilité et a dû modifier les données de bases, ce qui a modifié notablement l'appréciation des cas soumis.

1.4 Liquidation du matériel de l'armée

Le CDF a analysé, à la demande de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le rapport du DDPS concernant l'utilisation du surplus de matériel de l'armée comme matériel historique ou à des fins humanitaires. Le DDPS avait chargé un groupe de travail de lui livrer une expertise sur la conservation et la remise du **matériel historique de l'armée** en vue de sa préservation pour la postérité, sur la mise en vente de matériel ou encore sa réutilisation dans le cadre de l'aide humanitaire. Il ressort tout d'abord de l'analyse critique du rapport menée par le CDF que l'armée entrepose du matériel historique et en assure l'entretien depuis des décennies. Elle le fait parfois en collaboration avec des groupements ou associations privés. Le CDF a constaté qu'il n'y a pas de base légale suffisante et que la gestion du matériel historique de l'armée présente diverses faiblesses. Par ailleurs, le volet financier de sa conservation et de sa mise en valeur n'a pas été réglé. Pour mémoire, le Conseil fédéral avait refusé en 1999 une rallonge destinée à la création d'un musée suisse de l'armée. Quant à la collection constituée, elle est parfois pléthorique.

Le CDF s'est demandé si la collecte et la gestion du matériel historique de l'armée font partie des tâches du DDPS ou ne relèvent pas plutôt de la responsabilité du Musée national suisse. En septembre 2006, l'Office fédéral de la culture a reçu une pétition demandant l'intégration d'un futur musée suisse de l'armée dans le concept de musée national. La nouvelle loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération permettrait de régler de manière exhaustive l'utilisation du matériel historique de l'armée et d'éviter ainsi les doubles emplois générant des coûts. Et comme beaucoup d'associations, de sociétés ou de collectionneurs gravitant autour de l'armée s'intéressent à ce matériel, il faudra décider quelles prestations le DDPS est en mesure de leur fournir et à quel prix. Dans le domaine de l'aide humanitaire, le groupe de travail du DDPS a proposé de ne prévoir à l'avenir plus qu'un interlocuteur central pour les commandes de matériel – la DDC. Soit cette dernière reprend le matériel à liquider à ses risques et périls, soit le DDPS en assure la liquidation définitive. Le CDF trouve judicieux que la prise de risque incombe à la DDC, de cette manière la décision de commander et la responsabilité des coûts incombent à la même entité. Il est toutefois sceptique sur la proposition de mettre gratuitement des locaux à disposition de la DDC.

Le CDF a contrôlé, à partir d'un choix de **mandats de mise hors service de matériel de l'armée** des années 2005 et 2006, leur traçabilité et le respect des processus définis. Il a constaté que les services compétents font preuve d'engagement et de motivation, tout en travaillant dans un contexte difficile. L'examen a confirmé les faiblesses constatées l'année précédente et montré qu'il reste un potentiel d'amélioration, notamment en matière d'autorisation, de coordination, de qualité des mandats, de gestion des inventaires, d'examen des marchandises dangereuses et de contrôle de l'exécution. Le CDF a formulé différentes recommandations. Etant donné les nombreux types de matériel plus ou moins sensibles, une procédure différenciée en fonction des risques et de la rentabilité est justifiée. Il ressort des examens antérieurs en matière de liquidation de matériel militaire que la dernière phase, soit la liquidation, est une opération coûteuse, complexe et risquée. Les services préposés à la liquidation ont une responsabilité à cet égard et doivent prioriser l'exécution de leurs travaux en fonction des ressources à disposition. Le volume de matériel à liquider a fortement augmenté ces dernières années, suite aux réformes de l'armée. L'expérience des collaborateurs et leur engagement sont autant d'atouts. Or le départ de personnes-clés pourrait affecter la qualité des travaux, et il faut se garder de sous-estimer le besoin d'intervenir à ce niveau. Tant le chef de l'armée que le chef de l'armement ont pris bonne note des résultats de la révision et des recommandations du CDF. De façon générale, le CDF a constaté que les mesures prises prennent en compte le potentiel d'amélioration signalé. Il est toutefois trop tôt pour porter un jugement définitif sur leur effet global.

Le CDF a également examiné le **processus de liquidation de munitions** auprès du Groupe Défense ainsi que d'armasuisse. En 2006, les coûts d'élimination de munitions ont atteint 6,3 millions de francs. RUAG Ammotec à Altdorf y joue un rôle déterminant et a reçu 6,2 millions de francs. Les prix facturés par RUAG Ammotec avaient été contrôlés en 2000 et été jugés corrects. Comme les contrats de liquidation des lots ont toujours une valeur inférieure à un million de francs, aucun accord en matière de droit de regard n'a été conclu. Le CDF a donc recommandé d'examiner la possibilité de prévoir à l'avenir un tel droit, au vu du volume d'affaires par année et de la situation de quasi monopole de RUAG. armasuisse éclaircira cet aspect. Tant armasuisse que la Base logistique de l'armée (BLA) rendent compte de l'élimination des munitions. Or les chiffres figurant dans leurs rapports respectifs divergent, en raison du décalage temporel et de différences entre valeurs comptable et réelle. En outre, la conversion des palettes en surfaces de stockage n'obéit pas à des règles uniformes au sein de la BLA. Le CDF a exigé une harmonisation des chiffres. Par ailleurs la comparaison effectuée, auprès du service de la BLA chargé de la tenue des comptes, entre les munitions reçues et les munitions éliminées a révélé des différences comptables. Comme il s'agit d'une marchandise dangereuse, un processus rigoureux de surveillance s'avère indispensable. La BLA et armasuisse ont prévu d'y apporter des améliorations.

1.5 Informatique de la Confédération

Le CDF est l'organe de révision de l'informatique de la Confédération. Les multiples solutions informatiques en place dans l'administration fédérale occupent dès lors une place de choix dans ses audits. Le CDF dispose d'une équipe de spécialistes, qui réalisent avec des auditeurs financiers des révisions informatiques dans les domaines les plus divers.

Le CDF a examiné pour trois grands projets si une **preuve explicite de l'efficacité économique** avait été apportée. Il a examiné le système d'information central sur la migration (SYMIC), le système de stockage des données (data warehouse) de MétéoSuisse et le système d'information pour la gestion

des routes et du trafic (MISTRA). Il est apparu que l'évaluation de l'utilité pose problème et que le développement des projets dure trop longtemps. Le CDF a donc recommandé de revoir la méthode servant à calculer l'efficacité des investissements de remplacement, et de professionnaliser la gestion de projet. A propos des coûts, il a constaté que les données nécessaires à un contrôle de gestion efficace ne sont pas partout disponibles. Ses propres estimations ont abouti à des coûts jusqu'à 175 % supérieurs au montant budgété. Des modifications de projet expliquent en partie ces écarts. Un important potentiel d'améliorations réside dans la prise en compte active des utilisateurs et dans la mise à jour des indicateurs servant de base aux décisions. Le CDF considère que seuls une réglementation appropriée sur la responsabilité des dirigeants et des instruments adaptés de contrôle de gestion permettront de maîtriser les futurs défis de l'informatique. L'informatique est une affaire de chef, ce qui implique de former et de sensibiliser en conséquence les supérieurs hiérarchiques.

L'administration publique recourt toujours plus à Internet pour sa communication et pour le traitement des données. Cette forme d'échanges entre autorités présuppose toutefois une sécurité maximale. **L'infrastructure à clé publique (Admin PKI)** de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) offre une solution technologique. Ses prestations dans le domaine de la sécurité sont accessibles aux autorités tant fédérales que cantonales. L'identification numérique fiable des partenaires impliqués, au moyen de certificats et de signatures électroniques, est essentielle pour réaliser et exploiter de manière sûre des processus de cyberadministration. Le CDF a contrôlé les processus ainsi que le matériel et les logiciels servant à l'émission de certificats. L'audit a surtout consisté à examiner l'évolution du projet, son fonctionnement actuel et les perspectives d'avenir. L'infrastructure Admin PKI délivre aujourd'hui de manière fonctionnelle et à des prix modérés des certificats à l'administration fédérale, aux cantons et aux communes. L'OFIT est ainsi reconnu par tous les cantons et par la Conférence suisse sur l'informatique comme fournisseur primaire de certificats. Au moment de la révision, plus de 40 000 certificats de différents niveaux de qualité avaient été délivrés, dont 25 000 pour les seuls cantons. Leur prix peut être qualifié de concurrentiel et d'adapté. L'OFIT s'est montré en mesure de répondre aux exigences organisationnelles et techniques inhérentes à un fournisseur de services de certification (CSP). Des prestations solides, une disponibilité élevée et une qualité avérée contribuent à étayer la confiance de ses clients. Le rapport est publié sur le site www.cdf.admin.ch.

Le CDF a mené à l'OFIT un audit informatique consacré au **centre d'exploitation**. Dans tous les domaines, il a pu constater que l'on travaillait de manière responsable et consciente des risques. Le CDF a néanmoins relevé que ses recommandations de 2004 relatives à la gestion des crises n'avaient pas encore été mises en œuvre. Ainsi la prévoyance en cas de catastrophe n'a pas été institutionnalisée jusqu'ici à l'échelle de l'administration fédérale et n'est donc pas opérationnelle. L'OFIT a déjà adopté des mesures pour réaliser les recommandations du CDF d'ici la fin de 2008.

Le CDF a mené au sein de divers services fédéraux un audit transversal consacré à la solution de **gestion électronique des affaires (GEVER)**. Le but principal était d'évaluer dans quelle mesure la stratégie GEVER formulée par le Conseil de l'informatique de la Confédération était réalisable et mise en œuvre. Le CDF a constaté que les départements examinés n'ont pas tous franchi le pas. Seul le Département fédéral de l'économie (DFE) joue un rôle de pionnier et applique la stratégie définie. Entre-temps la gestion électronique des affaires est devenue une nécessité dans l'administration fédérale. En effet, la majeure partie des documents existent sous forme électronique et le besoin croissant de coopération entre les services administratifs fait qu'une gestion toujours plus professionnelle de ces documents est désormais exigée.

Le CDF a recommandé de remanier la stratégie GEVER 2004 en se référant, d'une part, aux objectifs stratégiques de la législature actuelle et des suivantes et, d'autre part, aux processus opérationnels de la Confédération. Aujourd'hui, les mesures d'ordre stratégique et organisationnel priment sur la standardisation technique. De l'avis du CDF, il incombe non pas au Conseil informatique de la Confédération mais à la Conférence des secrétaires généraux d'adopter et de mettre en œuvre dans l'administration fédérale la nouvelle stratégie GEVER. Le Conseil de l'informatique de la Confédération a souscrit aux recommandations du CDF. GEVER ne portera pleinement ses fruits qu'à condition de coordonner et de mettre en réseau les processus et la technologie aussi bien horizontalement que verticalement, jusqu'au niveau des collaborateurs. D'où la nécessité d'une conduite ferme, permettant d'harmoniser les efforts déployés et de créer des conditions uniformes au niveau de l'organisation, de la technologie et de la sécurité. Les recommandations du CDF ont été acceptées. Le délai de mise en œuvre a été fixé pour certaines à la fin de 2007 déjà. Le programme de gestion du cycle de vie de l'information des Archives fédérales, qui sera prochainement soumis au Conseil fédéral, reprend en bonne partie les recommandations formulées. Le CDF a également exigé que chaque département élabore en vue de l'utilisation de GEVER une stratégie compatible avec les directives supradépartementales.

Le CDF a examiné à l'aide d'un modèle prospectif la **mise en œuvre de la stratégie SAP**, en s'intéressant à sa validité, à son caractère actuel, aux compétences spécialisées et à la responsabilité des coûts. Le CDF a constaté qu'en attribuant des composantes SAP aux offices transversaux, on n'avait pas réussi à créer l'instrument de conduite et de pilotage recherché. Ainsi le mode de calcul et de répartition des coûts entre les offices spécialisés n'est pas clairement réglé. En outre l'imputation des prestations, qui varie entre les deux centres de compétences SAP, fait que la charge de coûts diffère entre les unités administratives du DDPS et celles de l'administration civile de la Confédération. Cette situation complique les comparaisons de prestations, et donc le contrôle de gestion au sein des offices spécialisés. Le CDF estime que les réglementations en place constituent en principe des instruments efficaces et de qualité. Elles font partie intégrante de la nouvelle stratégie pour les processus de soutien et sont donc importantes pour le controlling et nécessaires pour le SCI. Le CDF a recommandé d'introduire la liste des composants SAP comme instrument de pilotage et de conduite et de mettre au net l'imputation des prestations. Ces recommandations font partie intégrante du nouveau projet de stratégie.

Le CDF a examiné à l'Office fédéral du personnel (OFPER) le **décompte des salaires effectué avec SAP** et a mené une révision des services. L'OFPER a corrigé pour l'essentiel les lacunes constatées lors des dernières révisions. Le nombre de bénéficiaires d'une autorisation d'accès a été fortement restreint. Le système SAP comporte encore des failles et des risques lors de la mise à jour directe des tableaux, de la journalisation et de la gestion des configurations. L'OFPER a pris les mesures nécessaires pour corriger ces lacunes. Un risque essentiel tient à la paramétrisation des décomptes de salaire. Cette paramétrisation spécifique à la Confédération devient toujours plus compliquée et s'éloigne de plus en plus du logiciel standard livré par SAP. Le système créé est si complexe qu'en corrigeant ses erreurs, on en introduit de nouvelles. Le CDF a donc prié l'OFPER de revoir le décompte de salaire et de se rapprocher autant que possible du standard. Une telle simplification permettrait de réduire les coûts de maintenance et de limiter les sources d'erreurs dans l'exploitation. Comme déjà indiqué dans des rapports de révision antérieurs, il manque toujours dans le système d'information du personnel un journal de paie clair et un journal adéquat pour les mutations. Des arguments techniques et financiers ont conduit à rejeter un journal des mutations. Le CDF insiste toutefois pour qu'un journal de paie et des mutations adéquat et standardisé soit accessible aux

services administratifs, afin de garantir par la suite un contrôle interne efficace du traitement des salaires. La Délégation des finances des Chambres fédérales partage l'avis du CDF qui vérifiera, dans le cadre d'audits ultérieurs, la bonne mise en œuvre de ses recommandations.

L'examen de la **solution informatique e-dec Import** de l'Administration fédérale des douanes a révélé que 95 % des déclarations d'importation peuvent être traitées à l'aide d'e-dec Import. Le projet peut donc être qualifié de succès. La liste des questions en suspens montre toutefois qu'il faudra lancer dans un proche avenir de nouveaux projets. Les interfaces entre les divers systèmes sont très complexes. Des SCI ont été mis en place à beaucoup d'endroits. Les contrôles de plausibilité approfondis menés avant le traitement des déclarations entrantes garantissent l'intégrité des données. La disponibilité de l'application représente par ailleurs un réel défi. Les grandes quantités de données font que les pannes prolongées constitueraient un sérieux problème. Le CDF a donc recommandé de contrôler à nouveau la planification en cas de catastrophe. La mise en œuvre d'un nouveau site secondaire est en préparation à l'OFIT. En outre une solution manuelle, dont les tests pratiques ont été concluants, est en place pour les interruptions de quelques heures. L'AFD a planifié les mesures requises et intégré le cas échéant son fournisseur de prestations dans les travaux.

Le CDF a contrôlé auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) **la gouvernance informatique (IT governance)** ainsi que des aspects spécifiques déjà examinés lors d'une révision antérieure effectuée auprès de l'ancien Office fédéral de l'eau et de la géologie (ex-OFEG). La direction d'office a reconnu l'importance du traitement de l'information, et a fait de l'informatique une affaire de la direction de l'OFEV. Le CDF a pu confirmer que le travail est accompli de manière professionnelle et engagée dans le secteur de l'informatique, de l'organisation et de la logistique, qu'il s'agisse d'aspects spécifiques à l'office ou d'informatique. Les instruments dont l'OFEV dispose ne lui permettent toutefois pas encore de réaliser pleinement la gouvernance informatique souhaitée. Il s'agira donc d'exploiter à tous les niveaux, à l'aide du nouveau modèle de conduite, le potentiel d'amélioration identifié et de piloter l'office au moyen d'objectifs de prestations axés sur les résultats. Les recommandations faites à l'ex-OFEG n'ont pu être que partiellement mises en œuvre dans le nouvel OFEV. L'actualisation des données et des droits d'accès liés aux mutations sur la nouvelle banque de données doit être réalisée d'ici fin 2007.

1.6 Pilotage des unités administratives

La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) vise à orienter davantage l'action de l'Etat sur des prestations et des résultats mesurables. Elle consiste à déléguer de manière appropriée, si possible, les tâches, les compétences et la responsabilité aux unités administratives actives sur le plan opérationnel. En échange de la marge de manœuvre accrue qui leur est accordée, ces dernières doivent fournir les informations de contrôle nécessaires à leur gestion. Ces informations revêtent la forme de rapports de controlling. Le CDF a étudié, dans le cadre d'un audit transversal, leur utilité pour le pilotage des unités administratives GMEB. Les coûts qu'implique la production de rapports GMEB ont également été recensés. En outre, le CDF a examiné l'évolution des directives destinées à améliorer la rentabilité.

Le CDF a constaté que les unités administratives GMEB sont certes pilotées, mais que cette tâche n'est pas accomplie, comme initialement prévu, par les départements. La tendance est à son transfert au niveau des offices et des unités GMEB, alors même qu'il serait possible de mieux intégrer les

instruments GMEB dans le pilotage politique au niveau des départements. L'audit transversal a montré différents facteurs de succès pour optimiser le pilotage des unités administratives GMEB.

La coexistence de la forme classique de gestion et du modèle GMEB, ainsi que parfois la méconnaissance des produits des offices GMEB font obstacle à un usage uniforme, à tous les niveaux, des instruments destinés au pilotage des unités administratives. Les rapports de controlling servent principalement aux unités administratives elles-mêmes et aux offices dont elles dépendent. Par contre, les départements ne s'appuient pas en premier lieu sur les rapports GMEB pour assumer leurs responsabilités, ainsi que la fonction de surveillance et de contrôle qui en découle. Les objectifs figurant dans le mandat et la convention de prestations sont presque exclusivement formulés par l'unité GMEB elle-même. Une discussion concernant les objectifs a bien lieu avec l'autorité de tutelle, mais souvent les connaissances spécifiques exigées compliquent l'évaluation des objectifs et leur degré de réalisation. Le modèle GMEB n'est toutefois pas la cause du manque de ces connaissances et de l'asymétrie de l'information qui s'ensuit. Au contraire, il constitue une base permettant de discuter de façon systématique, à différents niveaux, des activités déployées par l'unité administrative.

Aux objectifs initiaux d'économies forfaitaires a succédé un objectif d'amélioration de la rentabilité. Il s'agit d'un objectif de rang supérieur, prévu par le législateur indépendamment du statut GMEB, à prendre en compte dans les mandats de prestations. Aucun autre objectif d'économies n'est formulé, en dehors des objectifs généraux d'économies de la Confédération et des départements. De l'avis du CDF, l'objectif d'amélioration de la rentabilité doit être préféré à celui d'économies forfaitaires, d'autant plus que la GMEB vise en premier lieu non à générer des économies, mais à renforcer l'orientation vers les résultats. L'élaboration des rapports GMEB revient en moyenne à 30 000 francs par an, montant jugé acceptable par le CDF.

1.7 Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes

Le CDF exerce depuis plus de dix ans la surveillance financière concomitante de la NLFA. Les examens menés par le CDF et l'Office fédéral des transports (OFT), par les cabinets d'audit privés et les organes internes de surveillance des constructeurs sont coordonnés entre eux. Cette plate-forme de coordination et d'information a été créée à l'initiative du CDF pour tous les organes de contrôle. Elle a permis d'améliorer l'efficacité de la surveillance, d'éviter les doubles fonctions, d'établir une unité de doctrine et d'éliminer les lacunes de contrôle pour les risques élevés. Les audits donnent au CDF, qui les évalue, des indices pour sa propre analyse des risques et servent à l'assurance de la qualité. Grâce à l'exploitation des rapports d'activité semestriels de l'OFT, le CDF peut informer la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales sur des aspects matériels et des développements importants. Il lui a notamment signalé que les prévisions du coût final contenaient des prestations étrangères à la NLFA, comme par exemple l'alimentation électrique des convois et en partie aussi la mise en service du tunnel du Gotthard. Les bases juridiques correspondantes manquent encore. En outre, le CDF a exigé de vérifier minutieusement les avantages et les inconvénients du déplacement planifié de la limite du lot de Sedrun en direction de Faido.

Dans le cas d'AlpTransit Gotthard SA, le CDF a examiné si la qualité d'exécution des travaux prévue dans le contrat d'ouvrage du tronçon de Biasca était dûment surveillée, et dans quelle mesure ses recommandations pour le tronçon nord du Gotthard avaient été mises en œuvre. L'audit a donné globalement de bons résultats. Le CDF a toutefois constaté que des rapports de dépendance risquent

d'apparaître, en raison des liens économiques qu'entretiennent l'ingénieur de projet, le laboratoire d'essais des matériaux, l'usine à béton et l'entreprise. Les recommandations formulées par le CDF lors de son examen de l'année précédente ont été mises en œuvre, à une exception près. Ainsi la séparation des coûts n'a pas été opérée pour les installations étrangères à l'exploitation ferroviaire. La mise en œuvre de cette recommandation se heurte à de fortes résistances, car les intérêts du maître d'ouvrage et ceux des utilisateurs publics et privés divergent. Les négociations se poursuivent entre l'OFT et les parties concernées.

Enfin, le CDF est l'organe de révision du Fonds pour les grands projets ferroviaires, ce qui l'amène à examiner ses comptes annuels comme vérificateur de leur bouclage (voir ch. 3.2).

1.8 Nouveau modèle comptable

Le CDF a pris position sur diverses questions concernant la consolidation des comptes et l'évaluation des actifs et des passifs, de même que sur le système de contrôle interne (SCI). A propos de la consolidation des comptes de la Confédération avec ceux des fonds, établissements et entreprises de la Confédération, le CDF préconise de s'en tenir dans un premier temps à un cercle restreint. Une consolidation complète n'interviendrait qu'après une analyse approfondie du rapport coût-utilité. D'abord, il convient de tirer profit des expériences induites par la consolidation partielle. Le Conseil fédéral a opté entre-temps pour cette solution. Les souhaits du CDF à propos de la réévaluation des postes du bilan ont été pris en compte. Certains postes du bilan d'ouverture font toutefois encore l'objet d'examen approfondis. L'analyse des évaluations relatives aux immeubles, aux participations et aux prêts est en revanche déjà terminée. Le SCI a reçu une base juridique explicite, avec la révision de la loi sur les finances de la Confédération et de son ordonnance. L'Administration fédérale des finances a mis à disposition des directives et des instruments pour la mise en œuvre des principes régissant le SCI. Le CDF y a souscrit, pour garantir que les objectifs essentiels du SCI puissent être atteints encore l'année sous revue.

Le CDF a examiné les concepts dont se servent l'OFCL, le Conseil des EPF et armasuisse Immobilier pour évaluer leurs immeubles. Les différences constatées concernent la prise en compte des investissements, la constitution de provisions et les principes régissant les estimations individuelles. Le CDF a émis diverses recommandations concernant la valeur comptable des investissements, les provisions, les principes et les méthodes d'évaluation, ainsi que les listes d'objets.

Le CDF a en outre examiné, dans le sillage de l'introduction du NMC, le modèle de location de l'OFCL. L'analyse portait sur sa conformité à la loi et aux directives, ainsi que sur son fonctionnement. Le CDF a donné à l'OFCL des indications pour affiner sa stratégie de gestion des immeubles. Les risques identifiés concernent les processus d'imputation des prestations – notamment les opérations techniques et financières – et la consolidation au sein de l'AFF.

La Délégation des finances des Chambres fédérales avait prié le CDF d'évaluer la gestion des risques en place à la Confédération. Le CDF a constaté que différents objectifs fixés en 2004 par le Conseil fédéral n'avaient pas encore été réalisés. Une solution informatique standardisée permet aux offices fédéraux d'enregistrer les risques de manière uniforme. En revanche, la mise en place d'un reporting central n'a pas été retenue.

2 Autres audits de surveillance financière

Les commentaires qui suivent sont structurés par secteur d'activité de la Confédération. Sans prétention à l'exclusivité, ils portent sur quelques résultats d'audits méritant d'être mentionnés. Une liste complète des audits effectués figure à l'annexe 1.

2.1 Prévoyance sociale et santé

Le CDF a évalué à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) la politique d'octroi de moyens auxiliaires aux personnes handicapées, plus précisément la **remise d'appareils auditifs par l'AI et l'AVS**. Avec un coût total de 140 millions de francs, les moyens auditifs représentent un poste de dépenses important. En vertu de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), les moyens auxiliaires remis aux assurés doivent être des modèles simples et adéquats. Les coûts supplémentaires liés à d'autres modèles sont pris en charge par l'assuré. Entre 1995 et 2005, les dépenses consacrées aux appareils acoustiques ont doublé, affichant une croissance nettement supérieure aux dépenses de santé. Le CDF a constaté qu'en comparaison internationale, l'AI encourage très généreusement la remise de moyens auditifs, et qu'elle crée en partie des effets pervers. Ainsi, la Suisse rembourse des prestations multiples et très médicalisées, incluant deux expertises médicales complètes et six à huit consultations auprès de l'audioprothésiste. Les remboursements destinés aux médecins-experts sont deux à trois fois plus élevés qu'en Allemagne et en Norvège. De même, la remise d'appareils binauraux a connu une forte croissance, le nombre des appareils fournis ayant augmenté de 20 % en deux ans. Les prix sont élevés en comparaison internationale. En outre, la jurisprudence montre que la législation n'offre que peu de marge de manœuvre. Ainsi le Tribunal fédéral des assurances a annulé des décisions limitant la couverture des frais de batteries.

Le CDF a exigé un meilleur contrôle des coûts et émis diverses recommandations, pour un potentiel d'économies d'env. 35 millions de francs par an. En particulier, la garantie des droits acquis des assurés de l'AI une fois atteint l'âge de l'AVS génère d'importants coûts. Le CDF a proposé de simplifier le système, en réduisant au strict nécessaire le catalogue des prestations et en supprimant le système d'indication médicale à trois niveaux, ainsi que la garantie des droits acquis pour les moyens auditifs. Dans sa prise de position, l'OFAS s'exprime de manière positive sur la plupart des recommandations formulées. Le rapport complet est téléchargeable sous **www.cdf.admin.ch**.

Toujours à l'OFAS, le CDF a examiné les **subventions aux frais d'exploitation et de construction de l'assurance-invalidité**, qui servent dans une large mesure à l'intégration des personnes invalides dans la vie professionnelle. En 2006, l'AI a alloué 1,7 milliard de francs de subventions aux frais d'exploitation et financé à hauteur de 84 millions de francs la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements ou d'ateliers publics ou reconnus d'utilité publique. L'examen des demandes incombe à l'OFAS. Le CDF a basé ses vérifications sur les processus de travail, sur l'organisation définie et sur divers cas d'espèce. Il a pu ainsi confirmer la légalité et la régularité des subventions versées. En ce qui concerne les remboursements de subventions, le CDF a invité à recouvrer les créances selon l'arrêté du Conseil fédéral du 20 octobre 2004. Comme il existe différentes catégories de cas et que les motifs de restitution varient, il importe de n'approuver des

conditions spéciales que de manière restrictive et à titre exceptionnel seulement, pour des cas de rigueur. Suite à la mise en vigueur de la nouvelle péréquation financière au début de 2008, les cantons assument seuls les prestations collectives. L'AI effectuera toutefois encore des paiements jusqu'en 2009 (frais d'exploitation) et même jusqu'en 2010 (frais de construction), selon le principe du versement a posteriori des subventions. Une structure transitoire flexible doit permettre de tenir compte de la baisse continue du volume de travail. L'OFAS s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations formulées.

Le CDF a contrôlé à la Caisse fédérale de compensation (CFC), dans le cadre d'une révision complémentaire, les **applications informatiques «Cotisations» et «Prestations»**. Il s'agissait d'en vérifier le bon fonctionnement et la sécurité. Le CDF a constaté que près de trois ans après leur passage en production, les programmes restent en partie incomplets et défectueux, malgré la mise en œuvre des recommandations émises lors de la révision de 2004. L'application «Cotisations» a pu être améliorée par un traitement actif et intensif des cas en suspens. Par contre l'application «Prestations» laisse à désirer. Les programmes présentent toujours des défauts qui perturbent les activités quotidiennes et exigent beaucoup d'ajustements manuels. Au bout du compte, seuls des contrôles poussés et l'implication active du personnel ont permis de fournir de bonnes prestations. La situation est particulièrement critique pour le traitement des indemnités journalières des APG et de l'AI. Comme les exigences de la CFC diffèrent de celles de la Caisse suisse de compensation (CSC), il faudrait les considérer séparément. Cette dernière a promis au CDF de mettre en œuvre aussitôt ses recommandations et de prendre rapidement une décision pour régler durablement les problèmes posés par l'application «Prestations».

A l'Office fédéral des migrations (ODM), le CDF a contrôlé l'**efficacité de la surveillance financière des subventions allouées aux cantons au titre de l'encadrement des requérants d'asile et des réfugiés**. La conclusion tirée est que les ressources consacrées par l'ODM à la surveillance financière ne suffisent pas pour garantir que les cantons utilisent les subventions conformément à la loi. En revanche, le CDF a constaté que les contrôles étaient menés de manière efficace. Il a approuvé le recours à un modèle orienté sur les risques dans le nouveau concept de surveillance financière, et recommandé de renforcer la surveillance. Dans le modèle de subventionnement en place jusqu'à la fin de 2007, la surveillance financière se concentrait sur le contrôle des décomptes trimestriels des cantons. Quelque 7,7 millions de francs ont été réclamés dans ce cadre. Les contrôles nécessaires n'ont toutefois pas été menés dans tous les cantons, l'ODM ayant pris du retard. Le CDF lui a donc recommandé de terminer au plus vite ces contrôles qui, selon son estimation, devraient rapporter près de six millions de francs. Suite au changement de législation, les cantons reçoivent depuis le début de 2008 des subventions forfaitaires. La fiabilité du nouveau système suppose que les données inscrites dans le système d'enregistrement automatisé des personnes et dans le Registre central des étrangers soient correctes et complètes. Le nouveau concept de surveillance financière prévoit certes des analyses de risques et des audits de rentabilité, mais ne précise pas le rôle incombant aux Contrôles cantonaux des finances. Le CDF a donc recommandé à l'ODM de définir, au début de 2008, avec les Contrôles cantonaux des finances, la procédure applicable aux échanges d'information et aux examens communs. L'ODM s'est engagé à prendre des mesures dans ce sens.

Le CDF a également contrôlé à l'ODM les procédures en place et les **processus de l'aide au retour offerte aux requérants d'asile**. En outre, l'efficacité des programmes d'aide au retour a été ponctuellement examinée. Le système de l'aide au retour vise à encourager le retour des requérants d'asile dans leur pays d'origine et à y faciliter leur réintégration. A cet effet, l'ODM collabore

étroitement, dans le cadre du groupe de direction interdépartemental d'aide au retour, avec la DDC, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), les services cantonaux compétents et les œuvres d'entraide. En 2005, l'ODM a consacré 17,6 millions de francs à l'aide au retour et les montants budgétisés pour les prochaines années oscillent entre 13 et 15 millions par an. Le CDF a constaté que l'organisation et les processus étaient conformes à la loi et adaptés aux besoins. Il a jugé l'allocation des moyens efficiente. Or dans la plupart des cas, la mise en œuvre d'un programme d'aide au retour conduit à financer les structures locales de l'OIM. Le CDF approuve donc le projet de l'ODM d'élaborer un concept en version réduite («light») de programmes par pays. De tels programmes se limitant à une indemnisation par cas des activités de l'OIM – comme l'accueil, le versement de l'aide et des contrôles sur place – reviendraient moins cher à la Confédération.

La Délégation des finances des Chambres fédérales avait chargé le CDF, à la demande de la Commission de gestion du Conseil national, d'examiner la gestion de projet du **programme d'évaluation des médecines complémentaires (PEK)** mené entre 2002 et 2005. Sur recommandation de la Commission fédérale des prestations, le DFI avait décidé en mars 1998 d'admettre six méthodes de médecine complémentaire, soit l'acupuncture, la médecine anthroposophique, l'homéopathie, la thérapie neurale, la phytothérapie et la médecine traditionnelle chinoise, comme prestations médicales obligatoirement remboursées par l'assurance de base. Sa décision était assortie de conditions. L'admission était limitée dans le temps et toute prolongation exigeait une évaluation préalable. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), alors compétent, a donc lancé en 2002 son évaluation des médecines complémentaires, portant sur quatre ans. Le programme devait s'achever le 31 octobre 2005, avec la remise d'un rapport final. Suite au transfert du domaine de l'assurance-maladie et accidents de l'OFAS à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) au début de 2004, le nouveau comité compétent a décidé de poursuivre le projet. En dépit de certaines faiblesses, le CDF a jugé que les interactions entre les participants audit projet avaient été positives.

Un concept d'information et de communication faisait partie du contrat conclu avec la direction du programme. Des indiscretions ainsi que l'initiative «Oui aux médecines complémentaires», dont certains membres du projet avaient participé au lancement, ont toutefois conduit en automne 2004 à la dissolution du comité de projet et au maintien par la suite du secret absolu sur les résultats, jusqu'à la décision du chef du département. De l'avis du CDF, cet embargo sur l'information a alimenté les rumeurs et les spéculations, notamment dans les milieux acquis aux médecines complémentaires. Tout porte à croire que la poursuite d'une politique d'information ouverte – le rapport final est aussi visé – aurait permis d'éviter que des «théories du complot» ne soient échafaudées. Le rapport final a été rédigé tardivement par un comité d'évaluation, dans le but de présenter une base de décision neutre à la Commission des prestations.

Le CDF est parvenu à la conclusion que le mandat d'évaluation avait été rempli en majeure partie. L'organisation du projet et la direction du programme étaient adéquates. Les moyens financiers ont été utilisés avec le soin requis. Alors qu'au début du programme, les médecines complémentaires avaient le vent en poupe, des considérations économiques ont primé à la fin de 2005, sous l'effet de la hausse constante des coûts de la santé. Par ailleurs, certaines déclarations publiques faites par des décideurs avant l'achèvement des travaux ont suscité de la méfiance à l'égard du processus officiel d'évaluation. Il n'appartenait toutefois pas au CDF de contrôler si les données traitées suffisaient à confirmer l'efficacité, l'adéquation et l'économicité d'au moins trois de ces méthodes de médecine complémentaire.

2.2 Transports publics et routes nationales

Le CDF a examiné la surveillance et le contrôle du raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen de trains à grande vitesse ainsi que les dépenses affectées par la Confédération aux investissements matériels dans le trafic combiné, en l'occurrence le terminal de Gallarate en Italie. Il a contrôlé par ailleurs, dans le cadre d'un audit de suivi, la mise en œuvre de ses recommandations concernant le parc de matériel roulant de la première étape de Rail 2000. Une autre analyse portait sur l'imputation interne des prestations aux CFF. Enfin le CDF a examiné les normes et standards dans le domaine de la construction des routes nationales à partir du cas, exemplaire à ses yeux, des passages à faune.

Un crédit d'engagement de 1,09 milliard de francs, prélevé sur le Fonds pour les grands projets ferroviaires, a été approuvé en faveur du **réseau européen de trains à grande vitesse** (raccordement LGV). Le CDF a constaté que les paiements déjà effectués, d'un montant total de 12 millions de francs (état au 30 juin 2006), consistaient en bonne partie en contributions à fonds perdu versées à des études de projet françaises, débitées du crédit partiel «Surveillance de projet». Les coûts restants concernaient, outre des études de projet se rapportant à des lignes suisses, des avant-projets dont certains n'avaient pas été affectés comme prévu aux objets concernés. Le résultat du contrôle des coûts correspond toutefois dans l'ensemble aux justificatifs fournis. Les listes des paiements sont clairement présentées et tenues avec soin. Le CDF a recommandé à l'OFT d'effectuer ses contrôles des coûts conformément à l'arrêté fédéral. Il a en outre constaté l'absence de concept complet en matière de surveillance et recommandé d'en adopter un dès que possible.

Les contributions de la Confédération aux **investissements matériels dans le trafic combiné** allouées à Termini SA à Chiasso (bénéficiaire) et à l'OFT en vue de la construction du terminal de Gallarate en Italie se sont montées à 73 millions de francs. Le CDF a constaté sur place que la société Termini SA a réalisé l'essentiel du projet et que l'équipement mis en service en automne 2005 fonctionne. Mais faute d'information de la part du bénéficiaire, il n'a pas été possible de vérifier si les transbordements ont atteint le volume prévu pour la première année d'exploitation. Il ressort d'une comparaison entre le dossier de la demande et l'installation réalisée que Termini SA a modifié le projet en profondeur durant les travaux. Or contrairement à la décision d'allocation, les changements n'ont été ni annoncés à l'OFT, ni documentés. En outre, peu avant l'échéance de cette décision, l'entreprise a demandé une prolongation de délai jusqu'à la fin de 2009, en expliquant ne pas pouvoir réaliser certaines prestations à la date fixée. Plus tard, durant la visite du CDF et de l'OFT à Gallarate, Termini SA a annoncé des compléments au projet, alors que l'échéance était dépassée et que le solde de crédit ne pouvait suffire pour les financer. Par ailleurs, l'objet examiné inclut des prestations se recoupant avec des postes de crédit pour lesquels des contributions de 15,9 millions de francs et de 17,3 milliards de liras avaient été allouées lors de deux décisions antérieures. Or dans les deux cas, aucun décompte final n'a été présenté à ce jour. D'où la réponse négative du CDF à la question de départ de l'examen, à savoir si le terminal de Gallarate, servant d'extension à celui de Busto Arsizio, avait été réalisé conformément à la décision de projet par Termini SA et si par conséquent l'objectif formulé pour les prestations était atteint. Le CDF a recommandé à l'OFT d'exiger les justificatifs nécessaires de Termini SA afin de pouvoir juger les faits en connaissance de cause. L'OFT a dressé à cet effet un plan de projet et rendra un rapport d'ici la fin d'avril 2008.

Le CDF a examiné auprès des **Chemins de fer fédéraux (CFF) l'imputation des prestations d'infrastructure**. Suite à la réforme des entreprises ferroviaires, les CFF comprennent des divisions

responsables du résultat final ainsi que CFF Cargo SA. Ces entités entretiennent depuis lors des relations d'affaires complexes, impliquant une imputation des prestations. En 2006, le chiffre d'affaires réalisé par la division Infrastructure auprès des autres unités d'affaires s'est monté à 1,1 milliard de francs, pour des dépenses de 700 millions de francs. Les prix facturés sont un facteur critique pour le volume total des activités financières, puisque la Confédération indemnise les coûts planifiés que la division Infrastructure n'est pas en mesure de couvrir, en vertu de la loi fédérale sur les chemins de fer et de la convention sur les prestations en vigueur. En 2006, la Confédération a ainsi versé 356 millions de francs. Le CDF a contrôlé si économiquement parlant, l'imputation des prestations à l'actif ou au passif de la division Infrastructure est objective, transparente et conforme aux principes de l'économie de marché, en s'intéressant tout particulièrement aux transactions avec CFF Cargo SA. Le CDF a constaté que les bases en place sont adéquates pour l'imputation interne des prestations. Le prix facturé pour les prestations d'infrastructure est le même pour les entreprises de transport internes ou externes aux CFF. Il n'a toutefois pas été possible de justifier les coûts marginaux standards et les prix de pénurie pour des prestations essentielles. Le cas échéant, il n'est pas garanti que la fixation des prix soit conforme aux prescriptions légales. A ce jour, les gains de productivité de la division Infrastructure bénéficient avant tout aux entreprises de transport. Ce n'est qu'en mai 2007 qu'un accord a été conclu avec l'OFT sur la manière de traiter les gains d'efficacité.

Les prestations acquises par la division Infrastructure correspondent aux accords convenus. La convention sur les prestations n'a toutefois pas toujours été dûment respectée. En outre, le calcul des prix n'était ni transparent, ni compréhensible dans divers cas. A titre d'exemple, l'imputation des prestations liées à l'assainissement phonique des wagons marchandises, dont se chargent les ateliers des CFF Cargo SA, contient des suppléments pour risques et des prestations de garantie. Or comme la directive du groupe relative à la convention sur les prestations ne prévoit pas de tels suppléments, la Confédération a subi ainsi des coûts injustifiés.

Les CFF ont planifié la mise en œuvre des recommandations du CDF et désigné les personnes responsables. Dorénavant l'OFT interviendra aussitôt, dans le cadre du contrôle de gestion prévu par la convention sur les prestations conclue entre la Confédération et les CFF, si des indices devaient montrer que des prestations ne sont pas décomptées sur la base des quantités effectives. En ce qui concerne les coûts marginaux standards servant à déterminer le prix minimum, l'OFT est prêt à revoir avec les CFF les bases de calcul des prix d'importants éléments de prix du sillon ayant fait l'objet de critiques dans le rapport du CDF.

Le CDF a examiné les **normes et standards dans le domaine de la construction des routes nationales** et a recommandé d'uniformiser les standards environnementaux, d'en dresser l'inventaire pour les utilisateurs et d'en déterminer le statut juridique. Il a limité son analyse aux passages à faune, domaine qu'il juge exemplaire. Outre une analyse documentaire et des entretiens approfondis, 14 ouvrages ont été examinés. Une comparaison avec l'Autriche et la France a complété l'évaluation. Le CDF a constaté que les responsables des projets ont de la peine à s'y retrouver dans la multitude des directives, normes et standards. Il est également difficile de savoir quelles règles sont contraignantes et quel standards ou normes ont valeur de simples recommandations. La directive du DETEC de 2001 sur les passages à faune constitue indiscutablement un progrès. Elle a eu un effet positif sur des projets en cours et plusieurs ouvrages ont été redimensionnés. La largeur des ouvrages pour la faune ne dépasse plus 50 mètres et il n'y a plus eu de conflit sur la largeur et l'emplacement des passages à faune après 2001.

En l'absence d'inventaire des passages à faune construits, le risque de non-entretien des ouvrages est réel. Or les passages non entretenus peuvent devenir inutiles, la faune ne les utilisant plus. En Autriche, un suivi des passages à faune est intégré dans le contrôle périodique des ouvrages d'art.

Les structures-guides destinées à faciliter à la faune l'accès aux passages laissent également à désirer. Elles posent problème, parce qu'elles se situent souvent en dehors du périmètre autoroutier et qu'elles concernent des terrains privés. Le CDF juge important d'intégrer les corridors faunistiques – partout où cela n'a pas encore été fait – dans l'aménagement du territoire.

Le CDF estime que les changements consécutifs à la mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière offrent une chance unique pour améliorer la situation et clarifier la répartition des compétences entre les différents acteurs. Il a proposé différentes recommandations, parmi lesquelles l'uniformisation des standards environnementaux, la création d'un répertoire complet des normes et standards à appliquer, et la clarification de leur statut contraignant ou non. Ces recommandations sont valables pour d'autres domaines environnementaux. Il convient également de voir dans quelle mesure la directive du DETEC sur les passages à faune pourrait servir de modèle pour l'élaboration ou la révision d'autres standards.

Le rapport complet est téléchargeable sous www.cdf.admin.ch.

2.3 Défense nationale

Sur mandat de la Conférence des collèges présidentiels des commissions de surveillance, le CDF a évalué l'efficacité économique des **affaires compensatoires dans le domaine du matériel d'armement**. Lorsque l'armée suisse acquiert du matériel d'armement à l'étranger, le fabricant étranger est généralement tenu de compenser entièrement la somme contractuelle par des participations directes et indirectes de l'industrie suisse (affaires compensatoires). Si les entreprises suisses prennent directement part à la production du matériel d'armement, on parle de participation directe. Pour la participation indirecte, le fabricant étranger doit confier à l'industrie suisse des mandats de son domaine d'influence ou lui donner accès à de tels mandats. Le CDF a examiné la durabilité de ces affaires compensatoires et de quelle façon l'industrie suisse en profite. Ont fait l'objet de cette évaluation 28 projets d'acquisition de matériel d'armement de la Suisse entre 1995 et 2005. Quelque mille entreprises suisses ont participé avec 4,3 milliards de francs, ce qui représente une moyenne annuelle de près de 400 millions de francs. Le CDF a examiné si la politique de participation de l'industrie se fonde sur des principes et directives cohérents, quelles branches et entreprises de Suisse en profitent, quels sont les effets des affaires compensatoires sur les entreprises participantes et si ces effets sont durables sur les places de travail, si un volume supplémentaire de mandats et d'exportations est généré, si l'accès aux marchés étrangers a été facilité et si des connaissances ou un savoir-faire supplémentaires ont pu être acquis. Par un sondage représentatif, le CDF a interrogé près de 80 entreprises suisses et participants. Le rapport est actuellement traité au sein de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national.

En ce qui concerne le **système de gestion du personnel de l'armée (PISA)**, le CDF a examiné la mise en œuvre des recommandations remises en 2004. Pour ce qui est de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, le système d'établissement automatisé de protocoles a été amélioré. Le processus automatisé fonctionne désormais de façon satisfaisante pour les administrations en charge de la taxe d'exemption. Il a été possible de renforcer les ressources en personnel pour remédier aux lacunes consécutives à l'introduction du nouveau PISA en 2003 mais la situation reste tendue, le système restant très dépendant des spécialistes externes. Actuellement, PISA est consolidée et documentée et la disponibilité et la fiabilité du système sont garanties. La satisfaction des utilisateurs et l'accueil des clients sont positifs. Etant donné que, dans la majorité des cas, les jours de service sont encore recensés à l'aide d'un lecteur optique sur la base de formulaires remplis à la main, le CDF

encourage la saisie électronique prévue des données, et ce dès la fin des prestations, et a recommandé d'établir des plausibilités ciblées comme mesures de contrôle internes. La planification pluriannuelle du groupe Défense prévoit également que la plate-forme de PISA passe de PeopleSoft à SAP, avec un crédit pour 2009 de 50 millions de francs. PISA a été lancé en 2003 pour plus de 80 millions de francs, fonctionne à la satisfaction des utilisateurs et est assisté par le logiciel fournisseur PeopleSoft au moins jusqu'en 2011. Le CDF a soulevé la question de la valeur ajoutée qui justifie les frais élevés du nouveau changement.

2.4 Formation et recherche

Les **Maisons suisses** ont été créées sur l'initiative du DFI et constituent un instrument de coopération internationale en matière de recherche. Par leurs activités, elles contribuent à affirmer la présence et la visibilité de la science et de la technologie suisses dans la région hôte et stimulent les échanges scientifiques ainsi que le transfert de technologies entre la science et la pratique. Le réseau actuel comprend les Maisons suisses de San Francisco, Boston, Singapour et Shanghai. D'autres sites sont prévus à Bangalore, Moscou et au Cap. Des dépenses d'un montant de 3,7 millions ont été budgétées pour 2008. Le développement se fait d'un commun accord entre le DFI, le DFAE et le DFE. Les questions administratives sont régies dans une convention signée par le DFAE et le DFI. L'audit mené dans la Maison suisse de Singapour a conduit à des résultats semblables à ceux menés à Boston et à San Francisco en 2006. L'absence de bilan, de compte d'exploitation et de journal ainsi que la saisie incomplète des opérations comptables n'ont pas permis d'avoir une représentation transparente de la fortune et du résultat comptable. Pendant son audit sur place, le CDF a dû réconcilier les comptes et dresser les inventaires. Il a recommandé de simplifier les processus administratifs et de transférer aux Maisons suisses la responsabilité de résultat. Pour ce qui est des frais de représentation, il convient d'édicter des directives s'appliquant à toutes les Maisons suisses. Entre-temps, le DFI a pris les mesures nécessaires.

Dans le domaine des EPF, le CDF remplit le mandat d'organe de révision. Le chiffre 3.3.1 donne des informations relatives aux résultats de la vérification des comptes.

2.5 Agriculture

Auprès de l'Office fédéral de l'agriculture, le CDF a examiné les **subventions aux organisations d'élevage**. L'audit a mis l'accent sur l'utilisation économique des subventions fédérales par les organisations d'élevage de bétail, sur l'exécution efficace des tâches par ces organisations ainsi que sur les processus de demandes, d'autorisations et de paiements des subventions. Le CDF a constaté que l'Office fédéral a utilisé dans une large mesure les moyens financiers à disposition de manière appropriée et ciblée et que les destinataires des fonds d'encouragement faisaient preuve d'une grande conscience des coûts. Il a identifié un potentiel d'amélioration dans les petites organisations d'élevage qui ne disposent ni de l'autonomie nécessaire, ni de l'importance économique dans leur activité d'élevage. Ainsi, l'élevage réalisé comme hobby est également soutenu par des fonds d'Etat. Le CDF a constaté que les indemnisations comportaient également des incitations à augmenter les quantités sans que rien ne permette de conclure à une amélioration correspondante de la qualité, que la densité des contrôles effectués par l'Office fédéral dans les organisations d'élevage n'était pas suffisante et qu'aucun rapport n'avait été établi en ce qui concerne les contrôles. Il importe en

particulier d'examiner les critères et modalités des subventions dans l'élevage de chevaux et, le cas échéant, de les adapter. Le CDF a notamment recommandé à l'Office fédéral de vérifier les droits aux subventions. L'Office fédéral était d'accord avec les constatations et les recommandations du CDF et va remédier aux lacunes dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'élevage. Il s'agit notamment de vérifier et de préciser les conditions de reconnaissance et le droit aux subventions. L'inspection des finances adaptera la procédure de révision et établira un concept de révision.

2.6 Relations avec l'étranger

Dans les divisions politiques «Europe, Conseil de l'Europe et OSCE», «Amérique», «Asie/Océanie» et «Afrique/Moyen-Orient» du DFAE, le CDF a examiné l'organisation, le système de contrôle interne, la **gestion des crédits, dépenses et subventions**. Le résultat a été globalement positif. Le CDF a pu s'assurer que les collaborateurs remplissaient avec soin les tâches qui leur avaient été confiées. A l'exception de deux éléments, l'audit n'a pas donné lieu à des remarques particulières. Le CDF est d'avis que le DFAE devrait reprendre l'encadrement du crédit pour la mission en Corée, aujourd'hui assuré par le DDPS, ou transférer le crédit correspondant au DDPS. Des contrôles matériels des factures de l'OSCE et du Conseil de l'Europe seront effectués avant le mandat de paiement. Par ailleurs, les contributions au Conseil de l'Europe seront transférées conformément au règlement et non de façon anticipée. Le DFAE a accepté les recommandations et pris les mesures nécessaires.

Dans la Direction des ressources et du réseau extérieur du DFAE, le CDF a examiné la **coordination de la gestion de l'immobilier** pour les représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse à l'étranger et la collaboration avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). L'audit englobait la procédure de calcul de l'espace nécessaire, les règles de communication et de collaboration, les compétences de décision ainsi que le système de contrôle interne. Le CDF a pu constater que le DFAE dispose dans son réseau extérieur d'une stratégie intégrant l'attrait économique avec une planification pluriannuelle en ce qui concerne les ouvertures et les fermetures de représentations suisses à l'étranger. Selon le DFAE et l'OFCL, leur communication et collaboration fonctionnent parfaitement. Dans la pratique, les représentations suisses reprennent dans certains domaines des tâches de l'OFCL, ce qui ne correspond pas à l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération et qui n'est pas prévu explicitement dans la convention commune entre le DFAE et l'OFCL. En outre, le CDF a constaté que pour les travaux de construction, d'aménagement ou de rénovation, les représentations suisses assument des tâches de l'OFCL car les chefs de projet de l'OFCL ne peuvent pas être sur place en permanence. Cette situation a conduit à des problèmes d'une part parce que les représentations ne disposent pas des ressources et des compétences nécessaires et, d'autre part, parce qu'elles prennent parfois des décisions sans l'accord formel de l'OFCL.

L'audit de l'**ambassade suisse à Washington** incluait la gestion financière de la plus grande représentation suisse à l'étranger et le déroulement des travaux de la nouvelle résidence. En mai 2006, 59 personnes travaillaient dans cette ambassade, dont 40 pour le DFAE et 19 pour d'autres départements ou pour les institutions de Bretton Woods. Le CDF a constaté que les conditions d'engagement au sein de la même représentation peuvent parfois sensiblement varier. L'ambassade gère des crédits annuels d'une valeur de 20 millions de francs. L'audit de la gestion financière a donné dans l'ensemble de bons résultats. Seules les dépenses liées aux relations publiques ont fait l'objet de critiques. Sur la base des constatations du CDF, le DFAE et l'ambassade ont entre-temps

modifié certaines procédures. La gestion du personnel concernant les employés suisses des institutions de Bretton Woods a été revue.

Un crédit de 17,7 millions de francs a été approuvé par arrêté fédéral du 17 décembre 2003 pour la construction d'une nouvelle résidence. L'audit a identifié divers points faibles. Ainsi, des engagements ont déjà été pris avant l'autorisation de crédit et des conventions de prestations ont été signées avant le début de la planification. De plus, des engagements pour des travaux supplémentaires ou modifications du projet ont été pris sans un avenant au contrat de base. Il manquait en outre une réconciliation des paiements, des engagements et des devis. Le coût final devrait être de 19 millions de francs, ce qui, avec le crédit de planification de 3,1 millions de francs, donne un montant total de 22,1 millions de francs. L'absence de direction des travaux et les éventuelles lacunes en résultant devraient entraîner des coûts supplémentaires qui ne sont pas inclus dans le montant susmentionné. L'OFCL a été prié d'organiser sur place une représentation du maître d'ouvrage et une direction des travaux adaptées à l'ampleur et à la situation du projet.

Le CDF a examiné le décompte de la contribution suisse à l'**exposition internationale 2005 à Aichi**, Japon, de Présence Suisse. Après les dépassements de budget lors de l'exposition universelle de Hanovre, Présence Suisse avait accepté et mis en œuvre les diverses recommandations formulées. Les dépenses totales pour le pavillon suisse s'élevaient à 15 millions de francs et correspondaient au crédit d'engagement approuvé à l'époque. Le CDF a constaté que, pour l'essentiel, le décompte du projet a été établi correctement. Il a recommandé l'introduction d'un contrôle des contrats pour les projets futurs et la mention dans le budget du projet et dans le décompte de projet des principes du produit brut et de l'exhaustivité de la loi sur les finances de la Confédération. Présence Suisse a accueilli favorablement les recommandations du CDF.

Après de la Direction du développement et de la coopération (DDC), le CDF a procédé à divers contrôles. Dans la Section Afrique occidentale, il a examiné les **finances et la comptabilité, le controlling des projets ainsi que la surveillance des bureaux de coopération**. Le CDF a recommandé d'introduire pour les projets en cours un controlling strict et systématique pour assurer la traçabilité des contrôles de projet menés par la centrale. Les avances pour les projets en cours ne seront débloquées que si le partenaire contractuel a rempli tous ses engagements. Les dispositions relatives à la conduite des bureaux de coopération contenues dans les manuels internes ainsi que la formation des responsables financiers seront harmonisées. Les audits externes de la comptabilité et du système de contrôle interne des bureaux de coopération seront mieux exploités. La DDC a introduit les mesures correspondantes.

Le contrôle de l'organisation et des comptes du **bureau de la coopération de N'Djamena au Tchad** a mis en lumière d'importantes lacunes dans les domaines des finances et du personnel. La multitude de comptes bancaires a compliqué le contrôle des mouvements et permis à un collaborateur sans scrupules de commettre des infractions. Le CDF a constaté des déficiences dans le contrôle des dépenses dans deux grands projets. L'absence prolongée d'un responsable des finances a eu des conséquences négatives sur le contrôle des affaires administratives. Le CDF considère l'effectif du personnel local comme trop élevé. Les salaires étaient les plus élevés en comparaison avec les autres organisations internationales présentes à N'Djamena. Certaines recommandations ont déjà été mises en œuvre, d'autres sont encore en cours de réalisation.

Le CDF a procédé à une révision de la légalité et de la régularité des paiements effectués aux **institutions financières internationales (IFI)** ainsi que de la conduite du dossier par la DDC. Les

paiements effectués en 2005 et 2006 en vue de la reconstitution des ressources financières de l'agence internationale de développement concordait avec les plans de paiement convenus et correspondaient aux principes de la légalité et de la régularité. Le CDF a constaté que le contrôle interne était efficace. La pérennité des participations des banques régionales de développement au compte d'Etat a soulevé un certain nombre de questions. Non seulement les montants comptabilisés dans le compte d'Etat ne concordait pas avec les paiements effectifs mais les différences de change des participations acquises il y a des dizaines d'années ne semblaient pas avoir été prises en compte dans le bilan. Les contrôles ont en outre démontré que les valeurs des participations n'ont pas été suffisamment confirmées par les relevés de fortune des banques régionales de développement. Le CDF a recommandé de compléter le système de contrôle interne par des principes de surveillance et d'améliorer la collaboration avec l'Administration fédérale des finances et le SECO sur certains points. La DDC a pris les mesures nécessaires.

2.7 Economie et environnement

Auprès de l'**Office fédéral des assurances privées (OFAP)**, le CDF a examiné la mise en œuvre des recommandations formulées lors du dernier audit, le système de contrôle interne, la comptabilité et les risques dans le domaine informatique. De plus, il a analysé l'état des préparatifs relatifs à la mise en œuvre de la Surveillance fédérale des marchés financiers (FINMA). Cet examen a donné dans l'ensemble de bons résultats, les travaux préliminaires pour la FINMA sont en bonne voie.

Auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le CDF a procédé à une révision auprès de **Location Switzerland**. Cette organisation a pour tâche de promouvoir la place économique suisse. Ont donné lieu à des remarques les paiements anticipés aux représentations extérieures, les applications SAP pour le controlling axé sur les projets, les pièces justificatives concernant les dépenses des représentations extérieures et le respect du principe d'annualité. Les bonus en faveur des représentations extérieures qui ne sont pas convenus contractuellement seront supprimés. Si des modules de rémunération à la performance devaient être convenus à l'avenir, ils devraient se fonder sur des critères de prestations clairement définis. Le SECO a pris note des résultats de l'audit et les a acceptés.

Le CDF a examiné la mise en œuvre des recommandations du rapport d'évaluation relatif à la **promotion des exportations** de 2005, établi sur mandat du Conseil fédéral. Il a constaté qu'avec le message concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2008 à 2011, la plupart des recommandations devraient être mises en œuvre. Depuis 2005, aussi bien la stratégie et les activités de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) que la collaboration avec les différents partenaires ont été fondamentalement remaniées. Le principe de subsidiarité doit être maintenu. La recommandation incitant à simplifier les liens de subordination des Swiss Business Hubs et de transférer leur direction à l'OSEC n'a été que partiellement suivie mais les différents partenaires ont récemment convenu que l'OSEC disposerait d'un droit de regard plus large dans la direction de ces hubs et la sélection du personnel. La volonté de réduire le nombre d'acteurs et de dégager des synergies se manifeste dans le regroupement de la promotion des exportations (OSEC), de la promotion des investissements dans les pays en développement (SOFI), de la promotion des importations des pays en développement (SIPPO) et de la promotion de la place économique suisse (Location Switzerland).

Les composés organiques volatils (COV) sont utilisés comme solvants dans de nombreux produits et processus de transformation. Avec les oxydes d'azote, les émissions de COV sont responsables du smog estival. Afin de réduire ces émissions, le Conseil fédéral recourt à divers instruments dont une **taxe d'incitation sur les COV** entrée en vigueur en 2000. Même si la qualité de l'air s'est améliorée au cours des dernières années, on constate encore régulièrement pendant les mois d'été des dépassements des valeurs d'ozone autorisées. Le CDF a examiné les effets de la taxe d'incitation, les coûts pour l'administration et l'économie ainsi que les risques lors de la perception et du remboursement. En 2006, 127 millions de francs ont été restitués par le biais des primes des caisses-maladie. Le CDF a constaté que les émissions de COV sont passées entre 1990 et 2004 de 294 000 tonnes à 102 300 tonnes notamment grâce à différentes prescriptions et taxes d'incitation.

Les entreprises concernées par la taxe COV ont investi dans de nouvelles installations, ont adapté les procédés de fabrication et utilisé de nouveaux produits. Même s'il n'est pas possible de quantifier l'effet de la taxe d'incitation, on constate que plus un produit est cher, plus l'effet d'incitation est faible. L'effet est plus important pour les gros que pour les petits consommateurs. L'incitation à passer à des produits à base aqueuse est moindre dans les entreprises qui se sont équipées d'une installation stationnaire avec un filtre. Pour les cantons, l'effet de la taxe d'incitation constitue une aide bienvenue dans la mise en œuvre de l'ordonnance sur la protection de l'air. Enfin, la taxe a donné des impulsions à innover en ce qui concerne des produits et des procédés de fabrication alternatifs. A ces effets positifs du passé s'oppose aujourd'hui une utilité marginale décroissante compte tenu des coûts élevés pour l'administration et l'économie privée. Les coûts représentent environ 12 pour cent du produit de la taxe, qui s'élève à 127 millions de francs. Trois-quarts incombent à l'économie et un quart à l'administration. Dans le cadre de la mise en œuvre de la taxe d'incitation, les autorités douanières effectuent des contrôles à la frontière et auprès des entreprises. La collaboration entre les autorités douanières et les cantons peut être améliorée.

Face aux efforts encore nécessaires pour atteindre les objectifs de protection de l'air (81 000 tonnes en 2010), le CDF a recommandé à l'Office fédéral de l'environnement d'examiner l'effet, les coûts et la faisabilité d'alternatives et de présenter un train de mesures pour atteindre les objectifs d'émission. Il est également convaincu que la mise en œuvre de l'ordonnance sur la protection de l'air dans les cantons doit être mieux surveillée et que la qualité des mesures des émissions doit être améliorée. L'examen et la préparation de ces mesures nécessitant des ressources supplémentaires, l'OFEV doit examiner l'opportunité d'affecter temporairement une partie du produit de la taxe à cet effet. Enfin, le CDF a incité les intervenants à régler plus clairement les compétences lors de la prochaine révision de la loi sur la protection de l'environnement et de permettre au Conseil fédéral de suspendre la taxe d'incitation si son effet se révèle faible.

Dans le cadre d'un projet international, le CDF a examiné les **prestations de soutien de la Suisse au Fonds de protection de Tchernobyl (CSF)**, géré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Pour ce qui est du CSF, il s'agit de construire une enveloppe de protection sur le sarcophage du réacteur touché lors de l'accident de Tchernobyl. L'audit a eu lieu au SECO et en Ukraine. L'analyse a porté en particulier sur la surveillance de la gestion du fonds par la banque, les donateurs et la représentation de la Suisse dans l'assemblée des donateurs. La Suisse s'est engagée en faveur d'une mise en œuvre transparente et efficace des projets et a insisté sur une surveillance scrupuleuse du projet. Le CDF n'a constaté aucune erreur ou lacune dans la prestation des contributions au CSF ou dans la gestion du fonds par le SECO. Jusqu'à présent, la Suisse a investi, dans le cadre de l'aide aux pays de l'Est, un montant total de 40 millions de francs dans des projets internationaux de sécurité nucléaire, dont près de 15 millions de francs

dans le CSF. Aujourd'hui, le coût total de la construction du bouclier protecteur est évalué à près d'un milliard d'euros. Le projet a sept ans de retard par rapport au calendrier initial. La gestion du projet évolue dans un environnement organisationnel difficile entre la banque, l'unité internationale de gestion de projet, la « Chernobyl Nuclear Power Plant Corporation » et des autorités ukrainiennes instables. Les dépassements de budget et les retards sont dus à un environnement institutionnel complexe, à des erreurs dans la gestion du projet, à des impondérables techniques d'un projet sans précédent ainsi qu'à des sensibilités politiques. Entre-temps, les travaux préparatoires et les études de projet sont achevés et des négociations sont en cours avec un groupe pour construire le bouclier protecteur. Le CDF a recommandé au SECO de demander à la BERD un rapport régulier avec un calcul des frais actualisé, un calendrier exact ainsi qu'une évaluation indépendante des frais pour la phase de construction du nouveau bouclier protecteur. Le SECO présentera ces recommandations lors de l'assemblée des donateurs de la BERD.

Auprès de l'Office fédéral de topographie, le CDF a examiné le domaine **Coordination, Services et Informations géographiques** (COSIG). Les informations géographiques revêtent une grande utilité pour les milieux politiques et économiques notamment pour l'aménagement du territoire, la politique des transports et la prévention des catastrophes. L'objectif de l'examen était de déterminer l'état de réalisation à la fin 2006 et d'obtenir des renseignements sur la coordination, la qualité et l'organisation de ce projet complexe. Avec le programme d'austérité 2003, la mise en œuvre de l'infrastructure nationale de données géographiques (INDG) a été approuvée, moyennant la neutralité des coûts. Par conséquent, les travaux prévus ont dû être répartis sur les deux législatures 2004 à 2007 et 2008 à 2011 et financés par des économies dans d'autres domaines.

La nouvelle loi sur la géoinformation a été adoptée par le Parlement et entrera en vigueur mi-2008. Au sein de l'administration fédérale, le domaine COSIG est bien organisé et coordonné. Un élément reste insatisfaisant: la coordination avec les cantons par le biais de la Conférence des services cantonaux de géoinformation au sein de l'organisation «e-geo.ch» au niveau national. Elle est considérée comme un instrument trop peu efficace en raison d'avis différents entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons, sur la souveraineté des données, la politique de remise des données, le cadre d'utilisation et la tarification des données géographiques. Le CDF est d'avis que, sur la base de la nouvelle loi sur la géoinformation, les autorités fédérales devront remplir un rôle actif de guide dans la mise en œuvre de l'INDG et qu'il faudra adapter e-geo.ch à la nouvelle loi. Les principaux objectifs énoncés dans le projet de mise en œuvre ne sont toujours pas atteints, à savoir un «accès facile et avantageux» à toutes les informations géographiques fondamentales ainsi que la garantie de la fourniture de base d'informations géographiques en étroite collaboration avec les cantons en tant que tâche souveraine de la Confédération. Ceci même si le groupe COSIG a entre-temps réglementé la normalisation et mis à disposition des cantons et des autres communautés la structure de base INDG. Il n'est donc pas garanti que tous les objectifs soient atteints d'ici 2011. Les utilisateurs jugent les tarifs trop élevés. Aussi bien la tarification hétérogène que les utilisations limitées retardent l'harmonisation nationale. Or, pour harmoniser rapidement la politique de tarification et d'utilisation, une meilleure coopération entre la Confédération et les cantons s'impose, en association avec le secteur privé. Ainsi, les objectifs à l'échelon national ne seront atteints que si toutes les parties prenantes font des concessions. Selon le CDF, les nouvelles bases juridiques donnent à la Confédération la possibilité de faire avancer la mise en œuvre des objectifs. Une harmonisation rapide des informations géographiques ainsi que de la politique de tarification et d'utilisation constitue la clé d'une utilisation rapide et bénéficiant d'un large soutien économique des informations géographiques. A l'échelon fédéral, les conditions organisationnelles sont bonnes. L'Office fédéral de la topographie s'est montré d'accord avec les recommandations du CDF mais a

néanmoins fait valoir que la mise en œuvre dépendait des ressources disponibles et de l'engagement des offices fédéraux et des cantons concernés.

2.8 Autres secteurs d'activité

A la demande de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF prend position sur les rapports périodiques de l'organisation du projet «Pouvoirs publics **Euro 2008**». Sur la base des rapports semestriels de juillet à décembre 2006 et de janvier à juin 2007 ainsi que du 3^{ème} rapport trimestriel 2007, le CDF a pu constater que les travaux suivent leur cours de manière tout à fait satisfaisante dans les diverses parties du projet (entre autres : sécurité, trafic et infrastructure, marketing des sites). Les préparatifs sur les lieux d'accueil sont dans les temps. L'armée pourra couvrir une grande partie des besoins de soutien des sites d'accueil. Il s'agit en premier lieu des sanitaires, de la protection des objets, du soutien aérien, de l'aide à la conduite et de la logistique. 22 millions de francs ont été alloués à ces tâches dans le budget de la Confédération 2007. Près de la moitié de cette somme est prévue pour les stades. Le débat politique passionné engendré par les dépenses des lieux d'accueil s'est calmé. Dans les villes de Zurich, Berne et Bâle, les crédits ont été acceptés, et à Genève, le crédit sera demandé avec le budget 2008.

Dans l'**exécution des peines et mesures** de l'Office fédéral de la justice, le CDF a contrôlé les bases de la planification, de l'octroi, du décompte et du versement de subventions de construction de la Confédération, et le processus suivi dans ces démarches. Le CDF a pu constater que l'Office fédéral documente bien les processus de planification, la définition des besoins, l'octroi et le décompte des subventions et qu'il a instauré un système de contrôle interne (SCI) efficace. L'audit de 6 cas de subventions (3 octrois et 3 décomptes) a permis de constater que les conditions des bases légales, des directives de subvention et des manuels ont été respectées. Le CDF a émis des recommandations pour la mise en chantier anticipée des travaux, l'exhaustivité du dossier ainsi que pour les demandes de paiements partiels pour les travaux exécutés. L'Office fédéral de la justice entend appliquer les recommandations du CDF, mais en ce qui concerne la mise à disposition de paiements partiels, il aimerait conserver sa marge de manœuvre selon ce qui s'est fait jusqu'à présent. Le CDF est d'avis que ces paiements partiels doivent être calculés sur la base de la prestation justifiée en bonne et due forme par le bénéficiaire de la subvention.

Le CDF a examiné la **gestion des ressources pour la protection des données au sein de l'administration fédérale** auprès du Préposé fédéral à la protection des données. Ce domaine représente près de 30 % des ressources utilisées par le Préposé. Ont été analysés l'organisation, l'établissement des priorités ainsi que l'éventuelle implication de services de l'administration fédérale. L'objectif de l'audit était de vérifier dans quelle mesure l'utilisation des ressources était en relation avec la définition des priorités et compatible avec l'évaluation des risques. Le CDF a pu constater que le Secrétariat permanent est organisé de manière fonctionnelle et que les cas traités sont clairement documentés. Le CDF a recommandé de formaliser l'évaluation des risques de manière systématique et traçable. Le Préposé à la protection des données devrait de plus expliquer son rôle et les exigences légales imposées à l'administration fédérale lors de la Conférence des secrétaires généraux, afin de permettre l'utilisation optimale des ressources dédiées à la protection des données. Enfin, le CDF attendait que le concept de formation recommandé dans le rapport de la CdG de novembre 2003 soit établi et appliqué. Le Préposé à la protection des données a accueilli positivement ces recommandations, tout en précisant que la responsabilité pour la protection des données repose sur

les propriétaires de bases de données. Les services de l'administration fédérale ont donc un rôle déterminant à jouer dans l'application de ces recommandations.

Le CDF a évalué le **système de surveillance de la Régie fédérale des alcools** et a examiné les critères utilisés pour le contrôle des contribuables. Ce contrôle fait suite aux évaluations de la stratégie de contrôle de l'Administration fédérale des contributions et de l'AVS. Le système de surveillance de l'administration des alcools comprend les activités de révision internes et les contrôles sur place. L'évaluation du CDF s'est basée sur les résultats de différentes méthodes de collectes et d'analyse des informations, et a comparé ces dernières avec les systèmes allemand et français. Actuellement, plus de 10 000 contrôles sur place sont effectués chaque année auprès de producteurs et dans le commerce; ils rapportent environ un million de francs chaque année en recettes fiscales supplémentaires et amendes. En comparaison avec d'autres contrôles réalisés par l'administration fédérale, les contrôles sur place dans le domaine de l'alcool sont plus fréquents. Le CDF a constaté que la procédure de sélection actuelle couvrait certes divers risques, mais que les résultats des contrôles n'étaient pas exploités systématiquement pour définir les contrôles futurs. Les nombreuses données et sources de données ne sont pas suffisamment utilisées pour établir une analyse de risques globale. Après prise en compte des simplifications déjà adoptées dans le passé, le CDF a également identifié un potentiel complémentaire d'économies dans le domaine de la surveillance. Ce potentiel devrait être exploité dans le cadre d'une révision totale de la Loi sur l'alcool visant à instaurer un système de surveillance simplifié, orienté sur les risques. Le rapport peut être consulté sur le site www.cdf.admin.ch.

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF a évalué la stratégie de **Sapomp Wohnbau AG** (Sapomp) et l'adéquation de cet instrument dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Depuis 1998, Sapomp a acquis en tant que société supplétive des immeubles en difficulté. Sapomp veut utiliser les bénéfices pour rembourser d'ici 2010 les abaissements de base, afin de pouvoir mieux vendre les objets. Les abaissements de base repris par Sapomp se montent à 160 millions de francs. Jusqu'à fin 2006, Sapomp a remboursé un montant de 87 millions à la Confédération. Entre 1999 et mi-2007, Sapomp a vendu 81 maisons familiales et 61 immeubles en propriété par étage. Actuellement, elle possède 13 maisons familiales et 16 immeubles avec 153 objets à louer. D'après le rapport d'activités 2006 de Sapomp, c'est la première fois qu'un grand nombre d'immeubles a été vendu, et aucun nouvel immeuble locatif n'a dû être repris. Le parc immobilier a légèrement diminué, le taux de location des unités d'habitations gérées est élevé et les loyers ont été fixés en fonction des conditions du marché local. En 2006, on a pu relever un excédent de recettes de 24 millions de francs, ce qui a permis le remboursement d'abaissements de base à la Confédération pour un montant de 23 millions de francs. A fin 2006, le capital immobilisé se montait à 529 millions de francs. Selon le rapport d'activités, la restitution des maisons familiales et des logements à leurs utilisateurs a pu continuer comme prévu. Dans le cas des immeubles locatifs, il est apparu qu'une vente en conditions optimales n'est possible que si l'objet n'est plus grevé d'abaissements de base. Sapomp veut donc accélérer la suppression de ces avances afin de conserver des immeubles plus facilement commercialisables. Elle s'est fixée l'année 2010 comme délai pour la disparition totale de l'endettement. Dans l'ensemble, la situation financière de Sapomp s'est améliorée par rapport aux années passées. Le CDF a pu constater que Sapomp, en tant qu'instrument pour minimiser les pertes de la Confédération, a jusqu'à présent rempli correctement son mandat dans le cadre du contrat de prestations et des conventions avec l'Association suisse des banquiers. Un bilan définitif ne pourra toutefois être établi qu'en 2010, lorsque tous les immeubles auront pu être vendus.

Auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), le CDF a examiné l'**application des mesures dans le domaine de la sécurité aérienne**. Il s'est particulièrement intéressé aux ressources humaines, à la gestion des crédits et au système des achats. Dans le même temps, les processus métiers et le système de contrôle interne (SCI) ont été analysés. La décision du Conseil fédéral du 25 février 2004 intitulée «Mesures dans le domaine de la sécurité aérienne» a été mise en œuvre, à l'exception de l'augmentation des taxes qui a été refusée par le Conseil national le 13 décembre 2005. Il en résulte un déficit dans les recettes de quelque 5 millions de francs par année jusqu'à la prochaine augmentation des taxes. Les comptes sont tenus correctement. Le CDF a identifié des améliorations possibles, en particulier au niveau du SCI, des comptes du personnel et des achats. L'OFAC n'a pas entièrement souscrit à la recommandation concernant l'attribution de gré à gré des prestations de service au-dessous de la valeur seuil de 50 000 francs. L'Office va établir une checkliste pour les collaborateurs, afin de tenir compte des principes de rentabilité et d'économie.

Dans un autre rapport intermédiaire, le CDF a informé la Délégation des finances des Chambres fédérales sur l'**utilisation du crédit et le décompte du prêt fédéral accordé à Swissair**. La Confédération a financé un service de vol réduit de Swissair jusqu'au 30 mars 2002 (contrat de prêt du 5 octobre 2001 et contrat complémentaire des 24/25 octobre 2001). Swissair s'engageait, d'une part, à utiliser l'argent alloué par la Confédération uniquement pour la poursuite du service aérien, ainsi que pour le passage programmé à une nouvelle compagnie nationale, et, d'autre part, à présenter un décompte pour l'utilisation du prêt fédéral. En outre, il avait été convenu dans la convention complémentaire que le solde restant après le décompte n'était «pas une dette de la masse, mais une créance normale de 3^{ème} classe». Dans le cadre du contrat de prêt, environ 1,15 milliards de francs ont été versés à Swissair jusqu'au 30 mars 2002. Une partie de ce montant a servi à Swissair de réserve de liquidités et ne devait pas être utilisée dans le sens des contrats de prêts de droit public. Cette partie n'est pas un passif du bilan de la procédure concordataire, mais une dette de la masse ne pouvant être colloquée, et peut être revendiquée dans son intégralité par la Confédération. L'élimination préalable de la dette de la masse présuppose à vrai dire un décompte du prêt et constitue une condition sine qua non pour chiffrer de manière fiable la dette de la procédure concordataire qui doit apparaître dans le plan de collocation. Mais jusqu'ici, aucun décompte de ce prêt n'a été établi. En conséquence la créance fédérale de 3^{ème} classe de la procédure concordataire de Swissair n'a pour l'instant pu ni être chiffrée ni colloquée de manière contraignante. Dans ces circonstances, le liquidateur a inscrit pour mémoire la demande de remboursement annoncée du prêt de la Confédération (1,45 milliards de francs) dans le plan de collocation. Du reste, le liquidateur part à juste titre du principe qu'il faudrait entamer une procédure de droit public devant le Tribunal administratif fédéral sur la question de l'état et du montant de la créance fédérale si les parties ne parviennent pas à un accord lors du décompte. La manière de procéder du liquidateur est correcte et ne nuit pas aux exigences de la Confédération. Du 14 février au 6 mars 2007, le plan de collocation dans l'affaire «liquidation de la succession de Swissair» a été édité. Les dividendes concordataires pour des créanciers de troisième classe se monteront vraisemblablement entre zéro et 10,4 %. Dans le calcul des dividendes maximaux, les dettes colloquées pour mémoire sont prises en compte à 60%. Les éventuelles plaintes pouvaient être déposées jusqu'au 6 mars 2007 auprès du juge compétent à Bülach. Du point de vue de la Confédération, il n'y avait cependant pas lieu d'agir. Le décompte est orchestré par le liquidateur et le comité des créanciers de Swissair. L'apurement du décompte a été jusqu'à présent repoussé plusieurs fois par le liquidateur. Il devrait avoir lieu en 2008.

3 Vérification des comptes

Conformément à diverses lois et ordonnances fédérales, le CDF exerce le mandat d'organe de révision d'établissements, de fonds et d'organisations affiliées. Ces mandats sont d'intérêt public et permettent d'établir des synergies avec la surveillance financière, qui acquiert par ces contrôles des connaissances détaillées sur les organisations soumises à la Loi sur le Contrôle des finances. Le principal mandat est l'audit du compte d'État qui, avec un volume de dépenses de plus de 55 milliards de francs et un total du bilan de quelque 170 milliards de francs, constitue l'un des principaux boucllements individuels de Suisse.

3.1 Compte d'Etat 2006

Le compte financier 2006 de la Confédération s'est conclu avec un excédent de recette de 5,7 milliards de francs. En prenant en compte les dépenses et les recettes n'ayant pas d'effet financier, on trouve encore un bénéfice de 3,2 milliards de francs. Le découvert au bilan de la Confédération a donc diminué de 94 à 91 milliards de francs. Comme le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) a été introduit le premier janvier 2007, c'était la dernière fois que le compte d'Etat a été établi sans délimitation systématique au sens économique du terme et avec la formation seulement ponctuelle de provisions. Le CDF a pu constater que la tenue des comptes et les comptes annuels étaient conformes aux prescriptions légales ainsi qu'aux dispositions de l'art. 126 de la Constitution fédérale sur la gestion des finances (frein à l'endettement). Le CDF a recommandé aux commissions financières des Chambres fédérales d'approuver le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2006, comprenant le compte financier et le compte de résultats, ainsi que le bilan au 31 décembre 2006. Le rapport d'attestation du CDF concernant le compte d'État 2006 peut être consulté sous www.cdf.admin.ch.

3.2 Fonds pour les grands projets ferroviaires

Les bases du compte du **Fonds pour les grands projets ferroviaires** sont les dispositions transitoires de la Constitution fédérale adoptées en novembre 1998 par le peuple et les cantons concernant la construction et le financement des infrastructures des transports publics. Conformément à ces dispositions, les grands projets ferroviaires englobent la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), Rail 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen de trains à grande vitesse, ainsi que l'amélioration de la protection contre le bruit le long des voies ferrées. Les projets sont financés par la Redevance sur le trafic des poids lourds liée à la prestation (RPLP), la part du produit de l'Impôt sur les huiles minérales, le pour mille de la TVA et l'emprunt sur le marché des capitaux. Le compte de ce fonds juridiquement non autonome a pour but de présenter avec transparence le financement et les prélèvements de moyens pour les projets. Le 17 juin 2005, le Parlement a accepté la modification de l'arrêté fédéral sur le règlement du Fonds pour les grands projets ferroviaires, laquelle est entrée en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 2005. Ainsi, les prêts remboursables accordés aux sociétés chargées de la construction portant intérêt et octroyés par le Fonds entre 1998 et 2004 pour les lignes de base ont été transformés en contributions à amortir,

alors que ceux dédiés aux projets restants l'ont été en prêts conditionnellement remboursables à intérêt variable.

Au cours de l'année sous revue, des recettes de 1,3 milliards de francs et des dépenses pour les projets et les intérêts de 1,8 milliards ont été réalisés. La Confédération doit donc fournir de nouvelles avances de l'ordre de 428 millions de francs en tout. En accord avec les décisions parlementaires correspondantes, ces paiements d'avance ne se sont pas faits aux dépens du compte financier. Ils ont été octroyés au titre de prêts de trésorerie et activés dans le patrimoine financier. Les avances au Fonds FTP se sont montées à fin 2006 à 6,7 milliards de francs en tout et doivent être remboursées à l'aide de redevances affectées d'années futures (vraisemblablement dès 2015).

Le CDF a recommandé aux commissions financières des Chambres fédérales d'approuver les comptes spéciaux du Fonds pour les grands projets ferroviaires (Fonds FTP).

3.3 Assurances sociales

Conformément à l'art. 9 de l'ordonnance du 2 décembre 1996 concernant l'administration du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, le CDF a vérifié la comptabilité et les comptes annuels de l'exercice clôturé au 31 décembre 2006 du **Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance invalidité (AI) et de l'assurance perte de gain (APG)**. Les comptes 2006 des différentes assurances se sont conclus comme suit (millions de francs):

	AVS	AI	APG
Recettes	34'389,8	9'903,5	999,2
Dépenses	31'682,3	11'459,9	1'320,6
+ excédent de recette / - excédent de dépenses	+ 2'707,5	- 1'556,4	- 321,4
Capital / - report de pertes	32'100,4	- 9'330,1	2'540,5

La révision des titres du Fonds AVS avec une valeur de bilan de 17,2 milliards de francs a été attribuée à l'organe de révision bancaire. Les résultats de leurs vérifications ont été pris en compte lors de la révision finale. Le Conseil d'administration nommé par le Conseil fédéral statue sur le placement de la fortune, dont il porte ainsi la responsabilité stratégique. Les placements de capitaux étaient conformes aux dispositions de l'ordonnance et aux directives de gestion, de placement et d'organisation ainsi qu'aux décisions du Conseil d'administration du Fonds AVS et du comité du Conseil d'administration. La comptabilité et les comptes annuels étaient conformes à la loi et aux prescriptions. Selon l'art. 107 de la Loi fédérale sur l'AVS, son Fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant équivalent à ses dépenses annuelles. Rapporté au capital propre de l'AVS, cette prescription a pu être formellement respectée, pour la première fois depuis quelques années. Le degré de couverture de l'AVS a augmenté de 7,5 pourcent à 101,3 pourcent au cours de l'année sous revue. En relation avec les moyens disponibles du Fonds, il faut tenir compte du fait que le report de pertes de l'AI de quelque 9,3 milliards de francs a été préfinancé presque exclusivement par des fonds de l'AVS. Cette créance vis-à-vis de l'AI n'a pas de valeur durable, ce qui fait que du point de vue matériel l'état du Fonds est nettement au-dessous du montant d'une année de dépenses. Sans mesures d'assainissement de l'AI, la durabilité du financement de l'AVS sera de plus en plus limitée en raison des pertes continues.

Conformément à l'art. 68 de la Loi fédérale et à l'art. 159 du Règlement sur l'AVS, la **Caisse fédérale de compensation (CFC)**, à Berne, et la **Caisse suisse de compensation (CSC)**, à Genève, toutes deux chargées de la mise en oeuvre de l'AVS, sont auditées chaque année lors d'une révision

principale et d'une révision finale. L'ampleur des audits est définie par les instructions de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en matière de révision des caisses de compensation AVS. Il incombe au CDF, selon l'Ordonnance, de réviser ces deux caisses. Ses rapports vont aux caisses de compensations révisées ainsi qu'à l'OFAS, qui est chargé de la surveillance de toutes les caisses de compensation. **La révision finale des comptes 2006 de la Caisse fédérale de compensation** a principalement servi à vérifier la comptabilisation régulière des affaires réalisées durant l'exercice ainsi que l'établissement correct des comptes annuels. En 2006, la Caisse a enregistré des recettes sous forme de cotisations pour un montant de 1,2 milliard de francs. En regard de cette somme figurent des paiements de prestations à hauteur de deux milliards de francs. La compensation de ces montants s'effectue par le biais du Fonds de compensation de l'AVS. La comptabilité de la Caisse fédérale de compensation comprend les comptes de l'AVS, de l'AI, des APG et de l'assurance-chômage, ainsi que les comptes tenus séparément de l'assurance-maternité du canton de Genève. Le CDF a pu confirmer la régularité de la tenue de la comptabilité et de la présentation des comptes en 2006. **La révision finale des comptes 2006 de la Caisse suisse de compensation** a surtout servi à vérifier la comptabilisation régulière des affaires réalisées durant l'exercice ainsi que l'établissement correct des comptes annuels. Le CDF a pu confirmer la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes en 2006. Les chiffres au bilan étaient justifiés et correspondaient à la comptabilité. En 2006, les recettes de l'assurance facultative se sont élevées à 62 millions de francs. Quant aux paiements de prestations à l'étranger, ils se sont montés à presque 4 milliards de francs pour l'AVS, 722 millions pour l'AI et 0,4 millions pour l'APG.

3.4 Entreprises et établissements

3.4.1 Domaine des Ecoles polytechniques fédérales

Sur la base de l'art. 35a de la Loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales, le CDF a révisé les comptes annuels 2006 consolidés du domaine des EPF, ainsi que les comptes des deux écoles polytechniques de Zürich et Lausanne, du Conseil des EPF et des quatre instituts de recherche. Les comptes annuels consolidés sont conformes aux prescriptions légales. Le CDF a pu recommander l'approbation des comptes sans restriction. La comptabilité et les comptes annuels sont conformes aux prescriptions légales.

A partir du 1^{er} février 2007, le Conseil fédéral a mis en vigueur le nouvel article 19 a «**Gestion des risques**» de l'Ordonnance sur le domaine des EPF. Les «Directives du Conseil des EPF sur la gestion des risques des EPF et des instituts de recherches» qui se basent sur cet article ont également été mises en vigueur par le Conseil des EPF à partir du 15 février 2007. Ainsi, des conditions-cadres pour la gestion des risques dans le domaine des EPF ont été créées et une affaire en suspens depuis de nombreuses années a été éliminée.

3.4.2 Swissmedic

Swissmedic, l'Institut suisse des produits thérapeutiques, est un établissement fédéral de droit public affilié au DFI. Sa base légale est la Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques). Le CDF en est l'organe de révision indépendant choisi par le Conseil fédéral. Au 31 décembre 2006, le total du bilan de swissmedic s'élevait à 76 millions de francs. Le compte de résultats présentait des charges de 63,4 millions de francs, pour des produits de 70,7 millions de francs. La comptabilité et les comptes annuels 2006 de Swissmedic correspondaient au Droit des obligations et à la Loi sur les produits thérapeutiques; le CDF a donc pu recommander

l'approbation des comptes annuels 2006 au Conseil de l'Institut. Le CDF a invité à continuer d'améliorer le rapport sur l'exécution du mandat et du contrat de prestations, afin de le rendre plus significatif. Dans la surveillance des essais cliniques de dispositifs médicaux, le CDF a identifié un potentiel d'amélioration dans la fonction de surveillance de swissmedic, qui pourrait être plus active et plus systématique.

3.4.3 Garantie des risques à l'exportation

Sur la base de son audit, le CDF a pu confirmer la régularité et la légalité de la comptabilité et des comptes 2006 de la Garantie des risques à l'exportation qui a enregistré un bénéfice de 321,8 millions de francs. Il a été possible de créer des réserves à hauteur de 320 millions de francs, ce qui porte le montant total des réserves à 970 millions de francs. Du point de vue de la Garantie des risques à l'exportation, les réévaluations sont suffisantes, et les provisions tiennent dûment compte du risque de dommages décelable aujourd'hui. L'excellente situation des liquidités a permis à la Garantie des risques à l'exportation de placer des fonds d'un montant de 1,17 milliards de francs en dépôts à terme.

4 Organisations internationales

En application de l'art. 6 de la Loi sur le Contrôle des finances, le CDF assume divers mandats d'audit auprès d'organisations internationales. Il révisé notamment les comptes de trois **organisations spécialisées des Nations Unies** - 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 externes des Nations Unies, à côté des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Philippines (présidence), du Canada, de la France, de l'Inde, d'Afrique du Sud, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Seules de telles institutions, elles-mêmes membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), peuvent devenir vérificateurs des comptes des Nations Unies. 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. Depuis sa mise sur pied, le groupe a étudié plusieurs sujets concernant la présentation et la vérification des comptes. Il a émis des recommandations sur ces divers sujets: apports sur la situation financière, stratégies d'audit, révisions informatiques, systèmes de contrôle, révision interne, gestion du personnel, système des achats, coopération au développement et études de rentabilité. La possibilité de 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.

Les résultats des audits sont remis aux organes compétents de l'organisation concernée. Au cours de l'année sous revue, le CDF a recommandé aux délégués des Etats membres d'approuver les comptes annuels. Il a également procédé à divers contrôles spéciaux dans les domaines des constructions et de l'informatique.

Au cours de l'année 2007, le CDF a également assumé pour la Suisse les mandats de contrôle suivants:

Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) à Berne; le Conseil fédéral a confié ce mandat au directeur suppléant du CDF ;

Association européenne de libre-échange (AELE) à Genève et Bruxelles; le CDF dispose d'un siège à la commission de surveillance ;

Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI); le CDF révise les comptes au siège du secrétariat général de Vienne, en collaboration avec son homologue paraguayen ;

Régulation internationale du Rhin (IRR).

5 Cas restés en suspens et informations

5.1 Mise en œuvre des recommandations du CDF

Chaque recommandation du CDF est saisie électroniquement et sa mise en œuvre surveillée dans le cadre d'un strict controlling. Lors de ses audits de suivi, le CDF s'assure que ses recommandations ont été dûment prises en compte. Le rapport annuel 2006 indiquait pour chacune si elle avait déjà été transposée sous forme de mesures ou était encore en suspens. La présente section dresse un bilan de la mise en œuvre des recommandations du CDF.

Direction du développement et de la coopération: les lacunes du SCI dans les décomptes de BV PLUS ont été pour la plupart comblées. Le contrôle complémentaire ponctuel sur place a montré que la justification matérielle des soldes de certains comptes du bilan n'a pas encore été réalisée partout. Dans l'ensemble, on est arrivé à des améliorations. Depuis l'introduction du Nouveau Modèle Comptable, les soldes sont surveillés en permanence.

Gestion des risques dans le domaine des EPF: entretemps l'Ordonnance sur la gestion des risques dans les EPF et les directives sur la politique des risques et des assurances est entrée en vigueur (cf. al 3.3.1).

armasuisse immobilier: selon la stratégie immobilière du DDPS, le parc vide doit être loué autant que possible aux conditions du marché, en attendant d'être de nouveau utilisé ou mis en vente. armasuisse immobilier a pris des mesures pour appliquer les recommandations du CDF. Le CDF a planifié un contrôle complémentaire sur place.

Nouveau Modèle Comptable: la planification des travaux prévoit une restriction des droits d'accès échelonnée dans le temps, l'ensemble des offices devant avoir achevé ces travaux pour fin juin 2007. Le projet pour l'amélioration des profils de rôles des responsables des finances se trouve en phase de mise en œuvre et sera productif au cours du premier trimestre 2008.

Normes et standards dans l'informatique fédérale: l'unité de stratégie informatique de la Confédération doit justifier la manière dont il applique la motion des Chambres fédérales sur l'établissement et l'imposition de normes et de standards dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Conformément à la réponse du Conseil fédéral de juillet 2007 à la Commission des finances du Conseil national, le DFF a été mandaté pour vérifier les organes de direction et proposer d'éventuelles modifications d'ici le printemps 2008.

Projet INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC): le CDF a identifié des risques au niveau du SCI, de la gestion de la qualité et de la sécurité informatique. Il a entre autres recommandé d'associer étroitement l'entrepreneur général et le fournisseur de prestations, à tous les échelons de l'organisation de projet. Entretemps, la recommandation est devenue caduque, car le contrat prévu avec l'entrepreneur général n'a pas été signé et l'adjudication a été retirée. L'AFC a en ce moment interdiction d'entreprendre des négociations d'adjudications, en raison de plaintes d'Unisys auprès du tribunal administratif fédéral. Le CDF surveillera les conséquences de cette décision dans son programme de révision 2008.

Lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA: pour le moment, le groupe de lutte contre la fraude de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée ne se compose toujours que d'un mathématicien. Deux postes, directeur/trice du groupe, et expert/e fiscal, sont mis au concours. Cette mesure doit englober les dispositions nécessaires pour l'entraide.

Administration fédérale des douanes: en raison de divers problèmes techniques, la Direction générale des douanes a décidé d'interrompre le projet «Système intégré de gestion des risques» et de repartir sur de nouvelles bases dans le cadre du projet Data-Warehouse au début 2008.

Régie fédérale des alcools: le CDF n'a pas pu confirmer la régularité et la légalité de l'application par la RFA des normes en matière de marchés publics. Entretemps, les compétences en matière d'achats de la RFA ont été clarifiées et les mesures nécessaires dans le domaine de l'organisation et la formation ont été prises ou leur application est planifiée pour 2008.

Flux financiers relatifs à l'aide aux pays de l'Est: la collecte des données s'est révélée difficile et onéreuse pour déterminer les flux financiers au stade des bénéficiaires finaux. A partir de 2008, les informations nécessaires seront plus faciles à récolter grâce au Nouveau Modèle Comptable. Le CDF continuera son évaluation en 2008.

5.2 Suspens de révisions selon l'article 14 de la Loi sur le Contrôle des finances

Les cas restés en suspens selon l'art. 14, LCF sont ceux où la mise en œuvre des recommandations du CDF a pris du retard. 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». Il y a retard de mise en œuvre si, à la fin d'un exercice, un office a laissé passer le délai fixé par le CDF pour

appliquer des mesures, alors qu'il a déjà admis les critiques émises et les recommandations proposées. Il ne sera cependant pas mentionné dans le rapport d'activité s'il a mis par exemple au concours un poste dans son service financier, mais n'a pas encore pu le repourvoir. Les cas restés en suspens ne sont pas non plus mentionnés si 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 pu être effectué.

Le CDF a émis divers constats et recommandations au cours de l'année sous revue. Les recommandations ont été acceptées par les offices et leur mise en œuvre a été réalisée dans les délais, ou est planifiée. Le CDF vérifiera le stade de la mise en œuvre dans le cadre de contrôles de suivi. Une intervention du Conseil fédéral ou du Parlement n'est pas nécessaire.

5.3 Informations selon l'article 15 de la Loi sur le Contrôle des finances

L'art. 15, al. 3 LCF stipule: «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 CDF en informe également la Délégation des finances des chambres fédérales. 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 audité 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 sont par exemple les délits ayant causé de graves préjudices ou les désistements 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 ignorées systématiquement, il s'agit alors d'un manquement de portée fondamentale.

Pour l'exercice sous revue, le CDF a dû dénoncer une anomalie au chef du Département fédéral de l'intérieur, concernant la comptabilité et la présentation des comptes de l'Office fédéral de la culture.

6 Avis et expertises

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.

6.1 Avis émis dans le cadre de procédures législatives

Le CDF n'est pas consulté systématiquement lors des procédures de consultation portant sur des projets traitant de mandats de révision ou de surveillance financière. La Loi sur le Contrôle des finances prévoit cependant explicitement qu'une telle consultation doit être effectuée si la législation

prévue comporte ou pourrait comporter des questions relatives à la surveillance financière ou à l'audit des comptes annuels. Le CDF a donc prié les entités concernées de respecter cette obligation. Le rapport «Corporate Governance» du Conseil fédéral prévoit de recourir aux règles du droit des obligations lors de la définition du mandat d'organe de révision des entités devenues autonomes. Les compétences du CDF en matière de surveillance financière subsistent pleinement, indépendamment de la désignation d'un organe de révision. Les deux fonctions doivent être clairement délimitées par des bases légales.

Durant l'année sous revue, le CDF s'est prononcé sur divers projets de loi ou d'ordonnance dans le cadre de la consultation des offices. Les diverses consultations en rapport avec le Nouveau Modèle Comptable méritent une mention spéciale, en particulier le bilan d'ouverture et la consolidation des comptes de la Confédération.

Concernant le projet relatif au trafic marchandises, le CDF a appelé à la clarté terminologique dans la loi et les messages, afin d'obtenir dès le départ suffisamment de transparence concernant le genre de trafic à promouvoir. Dans le droit des marchés publics, le CDF a répété ses recommandations maintes fois exprimées sur l'aspect positif que représenterait l'instauration de l'obligation de recourir à un appel d'offres dans le domaine militaire et celui de l'aide au développement. Le CDF a pu apporter de nombreuses précisions sur le 2^{ème} rapport de subventions, en particulier concernant les listes des allègements fiscaux.

Le CDF fut consulté plusieurs fois sur le projet de l'art. 22 de la Loi sur le personnel de la Confédération, lequel devrait désormais comprendre l'obligation de signaler et de communiquer toute irrégularité. Le CDF lui-même devrait être d'une manière ou d'une autre l'organe de réception de ces annonces. Le CDF est en particulier d'avis que ce devoir de dénonciation doit absolument être accompagné d'une garantie de protection suffisante à l'informateur.

6.2 Participation au sein d'organes spécialisés

Le CDF participe aux travaux des organisations de projet «Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)» et «Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)», et dispose d'un siège permanent dans la «Commission fédérale des marchés publics» et le «Groupe d'assurance-qualité RPT». 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.

6.3 Diffusion des bonnes pratiques

Professionnaliser la surveillance: Les contrôles du CDF montrent que les qualifications en matière de technique de révision des personnes chargées de fonctions de surveillance ne sont pas toujours à la hauteur des exigences de la tâche. Exercer le métier d'auditeur implique la connaissance de méthodes pouvant assurer l'efficacité et la justification des étapes de vérifications effectuées. En mai 2007, le CDF a organisé un cours de deux jours en vue de professionnaliser la surveillance. Le cours a présenté des méthodes et des techniques sur les étapes importantes d'un contrôle, sur la

documentation ainsi que sur l'identification des risques de fraude et de corruption. En raison des échos positifs recueillis par le cours, celui-ci doit être reconduit en 2008.

Transfert de tâches à des entités de la Confédération devenues autonomes: L'art. 8 de la loi sur le contrôle des finances (LCF) décrit le champ d'application de la surveillance financière exercées par le CDF. Cette disposition part du principe que la surveillance financière de la Confédération est assumée par une seule autorité, le CDF. Demeurent réservées des dispositions fondées sur des lois spéciales et inscrites soit dans la LCF soit dans un autre acte législatif de même niveau normatif. Indépendamment du choix d'un organe de révision, le CDF reste compétent en matière de surveillance financière.

Pourquoi des contrôles transversaux? En se basant également sur le rapport de la Cour des comptes allemande, laquelle a recommandé lors de la Peer Review de procéder plus souvent à des contrôles transversaux, le CDF a intégré ce genre de contrôle dans son programme. Par ce type d'audit, le CDF examine une même thématique dans différents services, ce qui permet une analyse comparative, et facilite la découverte et la mise en œuvre de mesures de perfectionnement ajustées aux objectifs et à la pratique. La nécessité d'une éventuelle intervention à l'échelon supérieur est plus aisément identifiable. Enfin, les contrôles transversaux permettent de montrer aux responsables hiérarchiques où se situe leur domaine en comparaison avec d'autres unités organisationnelles. Les contrôles transversaux représentent également un défi pour le CDF au niveau matériel, méthodique et organisationnel. Ainsi, les questions doivent être formulées avec soin, en fonction des risques effectifs. Le nombre des domaines concernés complique et augmente l'ampleur des travaux. Les faits à contrôler doivent être comparables dans les différents domaines. Les contrôles doivent avoir lieu dans un laps de temps clairement délimité, de façon à ce que la validité de la comparaison ne soit pas compromise par le temps écoulé. Dans le même temps, les auditeurs doivent tenir compte autant que possible de la charge de travail affectant les différents domaines, ainsi que de la disponibilité des responsables hiérarchiques et des interlocuteurs; ils doivent encore éviter les chevauchements avec d'autres organes et répondre au besoin d'information des instances hiérarchiques supérieures. La coordination est d'autant plus compliquée que le nombre des personnes et des services impliqués est relativement élevé. L'établissement des rapports doit répondre aux besoins de différents échelons hiérarchiques: ceux de l'unité administrative contrôlée, ceux des instances supérieures et si nécessaire ceux des instances centrales, de même que ceux de la haute surveillance du Parlement, le tout en veillant naturellement à la protection des données.

Brochure SCI: La brochure du CDF parue pour la première fois en 2003 sur l'introduction du système de contrôle interne SCI a été révisée et adaptée aux nouvelles bases légales. La brochure peut être téléchargée sur le site Internet: www.cdf.admin.ch.

7 Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance

Le CDF collabore avec les contrôles cantonaux des finances 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 Etats et œuvre dans des groupes de travail des organisations internationales INTOSAI et EUROSAI. Toutes ces activités poursuivent un seul et même objectif: servir la qualité des audits.

7.1 Contrôles cantonaux des finances

La Conférence annuelle des contrôles des finances a poursuivi l'examen de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Elle a notamment pris connaissance des audits effectués par le CDF dans ce domaine. Des thèmes de contrôle en matière de tâches communes entre la Confédération et les cantons ont été élaborés dans différents groupes de travail et présentés à l'occasion de la Conférence annuelle. En troisième lieu, le CDF effectue chaque année des audits conjoints avec les contrôles cantonaux des finances. Ces contrôles approfondissent la compréhension mutuelle et augmentent le professionnalisme de la surveillance financière dans le système fédéral suisse.

7.2 Inspections des finances

A ce jour, quatorze offices fédéraux disposent d'une inspection des finances conformément à l'art. 11 LCF. 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 de gestion efficace, propre à soutenir leur direction dans la conduite de l'office et épaulent également le CDF dans l'exercice de ses fonctions. L'art. 11 LCF définit les conditions auxquelles une inspection des finances doit répondre. Le CDF assume pour sa part la supervision technique et s'assure notamment de l'efficacité des contrôles effectués par ces services. Il doit aussi garantir la formation et le perfectionnement professionnels du personnel des inspections. La formation interne du CDF est en principe ouverte aux inspections des finances.

En vertu de l'art. 11 de la LCF, le CDF a entamé en 2006 un audit transversal sur l'efficacité des inspections des finances, qui s'est poursuivi au cours de l'année sous revue. Les résultats du contrôle et les mesures d'amélioration préconisées seront communiquées au cours de 2008.

7.3 Cours des comptes étrangers

Depuis les années 1950, le CDF est membre de l'**INTOSAI**, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Cette organisation mondiale 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 47 institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) du continent européen. Le CDF fait partie de ce groupe régional depuis sa création, et depuis 2005 son directeur a été élu au comité de l'EUROSAI.

Le **19^{ème} congrès de l'INTOSAI**, qui a réuni 600 participants du monde entier, s'est déroulé du 4 au 10 novembre 2007 à Mexico. Les principaux thèmes abordés ont été le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dans le contrôle de l'endettement de l'Etat ainsi que l'élaboration d'indicateurs pour les contrôles de rentabilité. Divers documents techniques ont été adoptés, ainsi que la déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC.

Le CDF participe à différents groupes de travail de l'EUROSAI. Le **groupe de travail sur l'évaluation environnementale**, sous la présidence de l'ISC de Pologne, promeut des mesures de formation basées sur la pratique (expérience et cas d'études). Un sous-groupe placé sous la direction de l'ISC d'Ukraine et auquel le CDF a également participé a examiné la gestion du projet pour la construction d'une enveloppe de protection au-dessus du réacteur accidenté de Tchernobyl.

Le **groupe de travail Technologies de l'information**, sous la direction de la Cour des comptes néerlandaise, a poursuivi son initiative sur l'autoévaluation du système informatique des ISC européennes. Il a organisé des séances de formation sur le rôle des ISC dans le contrôle des systèmes informatiques et sur le recours à des instruments d'audit. L'instrument sur l'autoévaluation de la qualité et de la convivialité de l'environnement informatique lancé en 2002 a été poursuivi. En 2007, le CDF a animé un «IT self-Assessment» auprès des Cours des comptes de Tunisie et de Belgique. En raison de ses compétences en la matière, on a demandé au CDF s'il serait prêt à reprendre la direction de ce groupe de travail. La présidence de ce groupe de travail devrait donc revenir à la Suisse au congrès de l'EUROSAI de juin 2008.

Le **groupe de travail Allégements fiscaux** a pris en charge la préparation, la coordination et la promotion du contrôle des allégements fiscaux. Il est dirigé par la Cour des comptes allemande. Un sous-groupe auquel participe le CDF a contrôlé les taux spéciaux de la TVA (cf. chiffre 1.4).

Les **Cours des comptes des Länder allemands** et la **Cour des comptes allemande** organisent régulièrement des rencontres sur des thèmes d'actualité en matière de surveillance financière. Le président de la Cour des comptes autrichienne, le membre allemand de la Cour des comptes européenne et le directeur du CDF sont régulièrement conviés à ces rencontres.

7.4 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 au sein 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 de l'Association suisse d'audit interne (**ASAI**). La participation à ces différents réseaux permet au CDF de régulièrement mettre à jour ses méthodes et contribue à la qualité de son travail.

La **Loi sur la surveillance de la révision (LSR)** institue une procédure d'agrément soumettant les réviseurs et les entreprises de révision à l'examen d'une autorité de surveillance qui vérifie s'ils satisfont aux exigences légales requises pour l'activité de révision. Conformément à l'art. 6 LSR, les contrôles des finances des pouvoirs publics sont agréés en qualité d'entreprises de révision lorsqu'ils remplissent les exigences figurant dans la loi. Le CDF a déposé une demande d'agrément, qui a été provisoirement acceptée. Il satisfait donc aux qualifications professionnelles qui sont la condition indispensable pour un travail de qualité.

8 Présentation du Contrôle fédéral des finances

La Loi sur le Contrôle des finances précise la position institutionnelle du CDF et les tâches qui lui incombent. Le Conseil fédéral nomme le directeur pour une durée de six ans. La nomination doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. Le directeur nomme l'ensemble du personnel du CDF, sur la base du droit du personnel de l'administration générale de la Confédération. Le budget annuel du CDF est remis au Conseil fédéral, qui le transmet sans le modifier à l'Assemblée fédérale.

8.1 Position institutionnelle et tâches

En vertu de l'art. 1 de la Loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF est l'**organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière**, soumis uniquement à la constitution et à la loi. A l'instar de la justice, il se conçoit comme le garant de la bonne gestion financière de l'Etat, soit l'utilisation du produit de l'impôt en conformité avec les valeurs fondamentales que sont l'opportunité, la sécurité du droit et l'adéquation. Le CDF assiste, d'une part, le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration et, d'autre part, le Parlement dans l'établissement du budget et dans l'approbation du compte d'Etat, ainsi que dans l'exercice de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales. Le CDF agit indépendamment, tant dans l'établissement de son programme annuel de révision que dans la conception de chaque audit et la rédaction des rapports. En vertu de l'art. 5 LCF, il exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. Les objets de ses contrôles sont choisis selon des critères de risques.

Le 3 octobre 2007, l'**Assemblée fédérale** a confirmé **Kurt Grüter** à la position de directeur du CDF qu'il occupe depuis 1998, et a renouvelé la durée de son mandat jusqu'en 2013. Selon l'art.2 de la Loi sur le Contrôle des finances, le Conseil fédéral nomme le directeur pour une durée de six ans. La nomination doit être approuvée par l'Assemblée fédérale.

La **tâche de surveillance du CDF** s'étend à toutes les activités de la Confédération ayant des implications financières. Elle comprend en particulier près de 40 mandats de révisions externes, à commencer par le contrôle du compte d'Etat de la Confédération et des différents comptes spéciaux, les audits du fonds de compensation de l'AVS et de l'assurance-chômage, ainsi que différents mandats auprès d'organisations internationales. Sa seconde tâche – la surveillance financière – donne lieu à de nombreux contrôles spéciaux, des marchés publics au secteur informatique en passant par les subventions. Les évaluations et les audits transversaux revêtent une importance croissante.

Le CDF a simplifié l'accès à son **site Internet www.cdf.admin.ch** pour les personnes externes, et se rapproche ainsi des citoyens. Dès l'année 2003, le Conseil fédéral avait désigné le CDF comme point de contact pour la dénonciation par les employés d'incidents et de situations douteuses laissant supposer de la corruption ou des détournements. Le CDF n'est toutefois ni un organe de médiation, ni une autorité de poursuite pénale. Mais il éprouve le besoin légitime d'être informé des abus par des citoyens ou des collaborateurs. Aujourd'hui déjà, de telles informations peuvent être transmises au CDF avec garantie du respect de l'anonymat; le CDF s'en sert comme indices possibles pour ses audits en cours.

8.2 Personnel

Le CDF emploie environ 90 collaborateurs. L'organigramme figurant à l'annexe 3 schématise les principaux processus dans une matrice à deux dimensions, avec six domaines de mandats et six centres de compétence. Les responsables de mandats font valoir le point de vue des services inspectés. Les auditrices et auditeurs du CDF sont rattachés à l'un des centres de compétence consacrés aux révisions financières, aux audits de construction et d'achats, à l'informatique et aux évaluations. Ces centres de compétence ont pour tâche de maintenir et de développer le savoir-faire concernant leur domaine, ainsi que d'assurer la qualité des audits. Le CDF occupe des spécialistes chevronnés, alliant savoir-faire technique en matière de révision et connaissances des tâches, processus et structures de l'administration fédérale. La surveillance financière, gage d'une administration en amélioration constante au service de la communauté, se fonde sur le savoir, l'expérience professionnelle et les compétences sociales. Le CDF attache donc une grande importance à la **formation et au perfectionnement** de ses collaborateurs. Il organise chaque année au mois de janvier un cours interne de deux semaines destiné à ses collaborateurs, aux inspections des finances de la Confédération et en partie aux contrôles cantonaux des finances. Le CDF entend ainsi maintenir et échanger les connaissances acquises afin de les mettre en pratique de façon ciblée, au service de son mandat légal. Ses collaboratrices et collaborateurs sont tenus d'approfondir leurs connaissances dans leur domaine d'engagement et d'en faire profiter le CDF. Le savoir des autorités étrangères de révision des comptes, d'associations et de fiduciaires constitue une autre source importante de connaissances pour le CDF. Pour certains audits, le CDF engage également des spécialistes externes, soit parce qu'il ne dispose pas du savoir-faire nécessaire, soit par manque de temps. Le CDF conserve cependant la direction et la responsabilité de chaque projet, ce qui garantit également le transfert des connaissances.

8.3 Finances

Les dépenses du CDF se sont montées à environ 18 millions de francs pour l'année sous revue. Le tableau ci-dessous présente le détail des dépenses et des recettes:

Dépenses et recettes du CDF	2006	2007	2007	Différences par	
	Compte	Budget	Compte	rapport au budget	
	en milliers de francs			en milliers	en %
Dépenses	15 772	19 347	18 131	1 216	6
Charges de personnel	14 195	15 580	15 137	443	3
Loyers	-	1 154	1 130	24	2
Charges de matériel informatique	275	656	419	237	36
Prestations de services de tiers	817	1 017	724	293	29
Charges d'exploitation diverses	485	928	721	207	22
Amortissements	-	12	-	12	100
Recettes	1 158	1 000	1 295	-295	30
Honoraires	1 158	1 000	1 283	-283	28
Autres recettes	-	-	12	-12	
Dépenses d'investissement	106	68	68	0	0

Le compte 2007 présente un total de crédits inutilisés de 1,2 million de francs par rapport au budget. Par rapport au compte de l'exercice précédent, les dépenses ont augmenté de 2,3 millions de francs, ce qui est dû aux contributions de l'employeur et aux loyers. Les crédits inutilisés résultent principalement de postes vacants et de dépenses en baisse pour les prestations de service de tiers. Ce groupe de dépenses comprend les honoraires des experts, les frais de formation et de perfectionnement, ainsi que les prestations informatiques. Pour le reste des charges d'exploitation, les plus importantes concernent les indemnités pour voyages de service en Suisse et à l'étranger, ainsi que les frais de la télécommunication. Les ressources du CDF avoisinent 0,3 ‰ des finances fédérales.

Le CDF applique sa propre **ordonnance sur les émoluments** pour les mandats d'organe de révision de droit public. Il facture ses prestations de révision finale d'après les coûts générés par les postes de travail, sur la base des classes de salaires de l'Administration fédérale des finances. Par contre, les audits de la surveillance financière ne sont pas facturés, car il s'agit d'une tâche incombant à la Confédération.

8.4 Risques

Le CDF a identifié ses propres risques potentiels: fausses déclarations intentionnelles, erreurs professionnelles, perte d'indépendance, perte ou diffusion d'informations confidentielles et l'exécution imparfaite de son mandat légal. Dans son analyse annuelle des risques, le CDF est arrivé à la conclusion que la probabilité de survenance de tels risques est faible à l'heure actuelle et que leur portée financière resterait limitée. Cette conclusion a été confirmée par le contrôle effectué par la Cour des comptes allemande. On constate toutefois un risque en augmentation en raison de la difficulté de recruter des experts compétents en matière d'audits sur un marché du travail tendu.

9 Perspectives

En 2008, le travail du CDF comportera son lot de défis. Le premier et le plus important sera sans doute le premier contrôle des nouveaux comptes fédéraux ainsi que l'assurance-qualité des données utilisées pour la comparaison des ressources et des charges dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Avec des évaluations dans différents domaines de tâches, le CDF veut contribuer à la mise en œuvre de l'article 170 de la Constitution fédérale, qui exige le contrôle de l'efficacité des mesures fédérales. Il entend également transmettre à l'administration des indices et des repères pour leur politique des dépenses en effectuant des audits transversaux. Le contrôle de l'efficacité des inspections internes des finances doit être terminé en 2008 et le CDF cherchera des solutions pour combler les lacunes en collaboration avec les offices. Le recrutement et le développement du personnel doivent s'aligner sur ces nouvelles exigences.

Annexes

Rapport annuel 2006

Annexe 1

Aperçu des révisions effectuées auprès d'autorités et de tribunaux, dans les départements et dans des entreprises, des organisations affiliées et des organisations internationales

Chancellerie fédérale

- Examen de la répartition des coûts d'hébergement du site «www.ch.ch» et suivi du contrôle 2005

Département fédéral des affaires étrangères

Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE)

- Examen des dépenses de personnel (BV PLUS)

Direction du développement et de la coopération

- Contrôle de la comptabilité du personnel avec BV PLUS
- Contrôle du compte d'Etat 2005

Département fédéral de l'intérieur

Archives fédérales suisses

- Révision du service – finances et comptabilité, questions touchant le personnel et SCI

Office fédéral de la santé publique

- Examen transversal des contrats de services: achat de services auprès de différents offices
- Assurance militaire: examen du transfert à la SUVA
- Contrôle de l'organisation des décomptes dans le domaine de l'assurance militaire auprès de la SUVA

Office fédéral de la statistique

- Examen transversal des contrats de services: achat de services auprès de différents offices
- Analyse de la gestion des comptes capitaux

Office fédéral des assurances sociales

- Examen transversal des contrats de services: achat de services auprès de différents offices
- Evaluation des prestations complémentaires à l'AVS/AI

Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche

- Contrôle dans le domaine des «Maisons suisses» subventionnées à Boston et à San Francisco
- Examen des investissements informatiques et révision de l'informatique
- Contrôle des subventions à la construction, en collaboration avec le CCF de Fribourg

Département fédéral de justice et police

Office fédéral de la police

- Révision des dépenses 2005 dans le domaine de la protection de l'Etat

Office fédéral de métrologie et d'accréditation

- Révision GMEB – régularité et légalité de la comptabilité 2005

Office fédéral des migrations

- Contrôle du service de garde
- Révision des recettes (processus, système de décompte, SCI)

Commission fédérale des maisons de jeu

- Révision des services – surveillance financière, régularité et légalité, SAP Integral, BV PLUS

Département de la défense, de la protection de la population et des sports

Secrétariat général

- Examen de l'organisation et des processus pour le règlement des sinistres par le Centre de dommages
- Examen transversal des contrats de service: achat de services auprès de différents offices

Défense – Etat-major du chef de l'armée

- Examen de la surveillance financière du protocole militaire et de l'engagement d'attachés de défense
- Examens des services en matière de sécurité des informations et des objets

Défense – Etat-major de planification de l'armée

- Examen de la clôture des comptes 2005 de divers fonds spéciaux du domaine de la défense
- Examen de l'intégrité des chiffres figurant dans SAP Business Warehouse pour le compte d'Etat et l'analyse de la transmission des données aux systèmes-sources SAP

armasuisse – Office fédéral des systèmes d'armes, des véhicules et du matériel

- Contrôle de l'achat de matériel pour le service de ravitaillement et de transport

armasuisse – Office fédéral des systèmes de conduite, de télématique et d'instruction

- Examen de l'achat de systèmes d'exploration radio
- Contrôle des prix

armasuisse – constructions

- Contrôle de la gestion des prestataires de services pour des projets précis
- Examen transversal des constructions: analyse des besoins et mise en œuvre
- Examen de la gestion du portefeuille immobilier, en particulier le revenu des immeubles et la location
- Contrôle des processus de liquidation en matière de construction avec examen de bâtiments

armasuisse – Office fédéral de la topographie (Swisstopo)

- Contrôle de l'indemnisation de la mensuration officielle
- Examen transversal NMC (simulation du changement de système TI, définition des rôles, autorisations SAP)

Office fédéral de la protection de la population

- Contrôle de la comptabilité et du processus relatif aux dépenses, évaluation de la stratégie d'autorisations SAP

Département des finances

Secrétariat général

- Examen de la sécurité informatique au sein de l'unité de stratégie informatique de la Confédération
- Audit de gestion au sein de l'unité de stratégie informatique de la Confédération
- Examen des processus de budgétisation et de définition des crédits informatiques prioritaires au sein du Département

Administration fédérale des finances

- Examen des processus de la Trésorerie fédérale
- Examen de l'application informatique Wilken CS2
- Examen de la dotation en moyens et des instruments de la nouvelle péréquation financière
- Examen final du compte d'Etat 2005
- Audit informatique des nouvelles applications Panorama au sein de la Trésorerie fédérale
- Examen transversal NMC (simulation du changement de système TI, définition des rôles, autorisations SAP)
- Enquête sur le degré de préparation des offices à travailler suivant les règles et les méthodes du NMC

Caisse d'épargne du personnel fédéral

- Révision des comptes 2005 et des dossiers en cours

Centrale de compensation

- Analyse et évaluation du rapport d'activité 2005 de l'inspection interne des finances
- Révision des comptes 2005 du fonds de compensation de l'AVS
- Révision intermédiaire des comptes 2006 du fonds de compensation de l'AVS
- Révision GMEB – régularité et légalité de la comptabilité et de la CA

Caisse fédérale de compensation

- Contrôle des cotisations patronales AC/AVS
- Révision des comptes 2005
- Révision principale des comptes 2006

- Vérification de la fonctionnalité et de la sécurité des applications Cotisations et Prestations

Caisse suisse de compensation

- Révision des comptes 2005

Office fédéral du personnel

- Révision des comptes 2005 du fonds de secours du personnel

Administration fédérale des contributions

- Contrôle du recouvrement de l'impôt fédéral direct, en collaboration avec les contrôles des finances cantonaux
- Examen des processus de la division Révision en matière d'impôt anticipé
- Examen d'un projet partiel du programme INSIEME: projet Donnée et avant-projet pour la migration de données, examen de la structure du contrôle des engagements et de l'élaboration des contrats avec les fournisseurs sélectionnés

Administration fédérale des douanes

- Examen des processus relatifs à la déclaration pour l'exportation et à la taxe sur la valeur ajoutée
- Examens de l'application du mandat de prestations avec les arrondissements I et II

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Examen transversal des constructions: évaluation des besoins et mise en œuvre
- Examen transversal des contrats de services: achat de services auprès de différents offices
- Examen de l'achat de services auprès d'un office
- Examen transversal NMC – (simulation du changement de système TI, définition des rôles, autorisations SAP)
- Révision de SAP Integral et suivi, assainissement des comptes du bilan
- Examen des prix par une entreprise
- Examen du remplacement de certaines applications par les modules SAP et de la migration de données dans le cadre de la mise en œuvre de ProReMo

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Examen au centre de développement
- Etude de rentabilité dans le domaine de la télécommunication

Caisse fédérale de pensions PUBLICA

- Etat des prêts hypothécaires transférés à Postfinance

Département fédéral de l'économie

Secrétariat général

- Examen du décompte «Expo.02 in Liquidation» au 30 septembre 2005
- Imputation interne des prestations dans le domaine informatique et comparaison avec les autres fournisseurs de prestations

Secrétariat d'Etat à l'économie

- Examen dans le domaine «Organisation Suisse pour faciliter les investissements»
- Examen des subventions dans le domaine du «fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne»
- Examen dans le domaine du programme suisse de promotion des importations

Assurance-chômage

- Contrôle des cotisations patronales AC/AVS
- Révision des comptes 2005 du fonds AVS

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie

- Examen des subventions à la construction
- Examen de la CA, des instruments de contrôle et de l'adjudication des mandats CTI
- Examen du calcul des coûts pour les hautes écoles spécialisées
- Suivi du contrôle 2004 de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle de Lugano

Office fédéral de l'agriculture

- Examen des paiements directs en faveur du canton du Tessin
- Examen des paiements directs en faveur du canton de Lucerne, en collaboration avec le contrôle des finances cantonal

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

Secrétariat général

- Examen transversal de contrats de prestations de services: achat de services auprès de différents offices
- Examen des taxes du service pour des tâches spécifiques

Office fédéral des transports

- Révision totale du système SAP et suivi.

- Analyse et évaluation du rapport d'activité 2005 de la FISP

Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes

- Transit alpin: analyse et évaluation des rapports de situation II/2005 et I/2006
- AlpTransit Gotthard SA: examen du chantier
- Transit alpin: coordination avec les instances de contrôle
- BLS AlpTransit SA: examen du chantier

Office fédéral de l'énergie

- Examen de la mise en œuvre du contrat en matière de programmes

Office fédéral des routes

- Examen de l'efficacité de la surveillance du contrôle cantonal des finances en matière de routes nationales
- Suite de l'examen de l'activité de surveillance dans les domaines de la construction et de l'entretien des routes nationales

Office fédéral de la communication

- Garantie de la qualité du contrôle auprès de Billag SA

Office fédéral de l'environnement

- Evaluation du système de contrôle et du rôle de la Confédération dans l'élimination des déchets avec taxe anticipée

Institutions fédérales

- Examen du SCI pour les contributions fédérales

Examens au niveau des offices, examens interdépartementaux

(Les examens ci-après sont également mentionnés pour les services respectifs)

- Examen transversal des constructions: évaluation des besoins et mise en œuvre
- Examen transversal de contrats de prestations: achat de services auprès de différents offices
- NMC – simulation de changement de système informatique, définition des rôles, autorisations SAP

Fondations, établissements, fonds et organisations spéciales

Fondation Sakae Stünzi

- Révision des comptes 2001 - 2005

Fondation des immeubles pour les organisations internationales, Genève

- Révision des comptes 2005
- Contrôle de la construction auprès du Centre international de conférences

Fondatin Marcel Benoist

- Révision des comptes 2005

Fondation pro Arte

- Révision des comptes 2005

Pro Helvetia

- Révision des comptes 2005

Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»

- Révision des comptes 2005

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

- Révision des comptes 2005

Conférence des recteurs des universités suisses

- Révision des comptes 2005

Fonds national suisse

- Analyse des processus relatifs à l'allocation des subventions
- Révision des comptes 2005

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau

- Révision des comptes 2005

Conférence universitaire suisse, Berne

- Révision des comptes 2005

Domaine des EPF

- Examen transversal des constructions: évaluation des besoins et mise en œuvre
- Révision des comptes consolidés 2005 des établissements et des écoles

Conseil des EPF

- Révision des comptes 2005

Ecole polytechnique fédérale de Zurich

- Révision des comptes 2005

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

- Révision des comptes 2005

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

- Révision des comptes 2005

Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche

- Révision des comptes 2005

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

- Révision des comptes 2005

Institut Paul Scherrer

- Révision des comptes 2005

Swissmedic

- Révision des comptes 2005
- Révision intermédiaire 2006

Institut fédéral de la propriété intellectuelle

- Révision des comptes 2005-2006
- Révision intermédiaire des comptes 2005-2006
- Révision des comptes 2005-2006 de la caisse du personnel
- Révision de la comptabilité 2005 du projet de PSC avec le Vietnam

Fonds social pour la défense et la protection de la population

- Révision des comptes 2005

Régie fédérale des alcools

- Examen des comptes 2005
- Examen des achats

Fonds pour la garantie du risque à l'exportation

- Révision des comptes 2005

- Examen de la gestion des crédits pour l'Europe orientale et des crédits mixtes, de la garantie contre les risques de l'investissement (GRI), et des avoirs consolidés cédés à la Confédération et dus par les pays dont on veut effacer la dette

Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers

- Révision des comptes 2005

Fonds pour les grands projets ferroviaires

- Révision des comptes 2005

Fonds suisse pour le paysage

- Révision des comptes 2005

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

- Révision des comptes 2005

Fondation "Parc national suisse"

- Révision des comptes 2005

Institutions internationales

Organisation Intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires

- Révision des comptes 2005

Union postale universelle (UPU)

- Révision intermédiaire des comptes 2005-2006 de l'Union, et des comptes spéciaux
- Révision des comptes 2005 de la caisse de pensions et du fonds d'assurance
- Révision des comptes 2005 «Coupons-réponse internationaux»
- Révision des comptes 2005 du fonds pour l'amélioration de la qualité des prestations
- Révision des comptes 2005 du programme d'aide au développement de l'ONU et d'autres comptabilités spéciales
- Révision intermédiaire 2006 du programme d'aide au développement de l'ONU et d'autres comptabilités spéciales

Union internationale des télécommunications (UIT)

- Révision des comptes 2005 de la caisse d'assurance du personnel
- Révision des comptes 2004 de TELECOM UIT Afrique

- Révision des comptes 2004 de TELECOM UIT Asie
- Bilan intermédiaire à la fin de 2005 «Comptes des expositions TELECOM»
- Révision des comptes 2005 du programme d'aide au développement de l'ONU et d'autres comptabilités spéciales
- Révision intermédiaire des comptes 2006 du programme d'aide au développement de l'ONU et d'autres comptabilités spéciales
- Révision des comptes 2005 du compte spécial TIES
- Révision des comptes 2004-2005 de l'Union
- Révision intermédiaire des comptes 2006-2007 de l'Union
- Examen de la gestion financière et de la gestion opérationnelle 2005 du «Traitement des fiches de notification des réseaux à satellite»

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)

- Révision des comptes 2005 de la caisse de pensions
- Révision des comptes 2005 des fonds fiduciaires
- Révision intermédiaire et suivi du projet de nouvelle construction avec salle de conférences
- Révision des comptes 2004-2005 de l'organisation
- Révision intermédiaire des comptes 2006-2007 de l'organisation

Association européenne de libre-échange (AELE)

- Examen des comptes 2005

Agence intergouvernementale de la francophonie

- Révision intermédiaire 2005 de la mission auprès des Nations Unies
- Révision des comptes 2005
- Révision des comptes 2005 de l'Institut pour l'énergie et l'environnement
- Révision intermédiaire des comptes 2005 de l'agence
- Révision intermédiaire 2005 de l'antenne régionale pour les pays d'Europe orientale et du Proche-Orient
- Révision intermédiaire 2005 du bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest

Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)

- Révision des comptes 2005

Banque de développement du Conseil de l'Europe

- Examen des comptes 2005

Union Internationale pour la protection des obtentions végétales

- Révision des comptes 2004 -2005

Commission internationale pour la régularisation du Rhin

■ Révision des comptes 2005



Rapport annuel 2007

Annexe 2

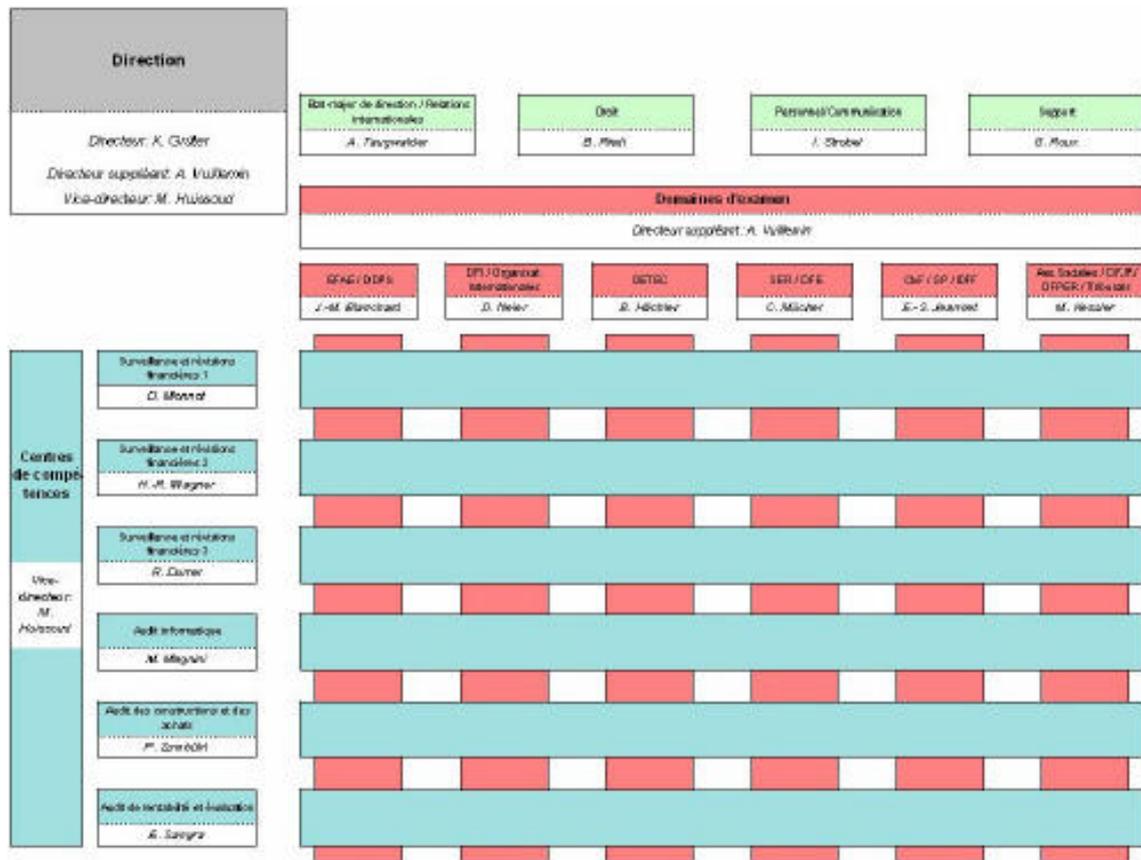
Inspections des finances selon l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances

- Inspectorat consulaire et financier auprès du Département fédéral des affaires étrangères
- Audit interne auprès de la Direction du développement et de la coopération
- Inspection des finances du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
- Audit interne auprès du conseil des Ecole polytechnique fédérale
- Inspection des finances du Département fédéral de justice et police
- Révision interne auprès de la Défense
- Inspection des finances d'armasuisse
- 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 l'Office fédéral des constructions et de la logistique
- Révision interne auprès du seco
- Inspection des finances de l'Office fédéral de l'agriculture
- Révision auprès de l'Office fédéral des transports



Rapport annuel 2007
Annexe 3

Organigramme





Rapport annuel 2007

Annexe 4

Liste d'abréviations

A

AC	Assurance-chômage
AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
ASAI	Association suisse d'audit interne
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
APG	Régime des allocations pour perte de gain
AFC	Administration fédérale des contributions

B

BLA	Base logistique de l'armée
BV PLUS	Système d'information sur le personnel

C

CCF	Contrôle(s) cantonal(aux) des finances
CdC	Centrale de compensation, Genève
CDF	Contrôle fédéral des finances
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CFC	Caisse fédérale de compensation
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
DelFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DSID	Délégués à la sécurité informatique des départements, de la Chancellerie et des Services du Parlement

E

EPF	Ecole polytechnique fédérale
EUROSAI	Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe



F

FGPF	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FISP	Inspectorat des finances

G

GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
GSR	Groupement de la science et de la recherche

H

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

I

IAA	Institut of Internal Auditors
IDI	International Development Initiative der INTOSAI
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IFRS	International Financial Reporting Standards
IFAEPE	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ISA	International Standards on Auditing
ISACA	Information Systems Audit and Control Association
ISBO	Délégué à la sécurité informatique des unités d'organisation de la Confédération

L

LCF	Loi sur le Contrôle des finances, loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances
LFEM	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LSR	Loi sur la surveillance de la révision

M

TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
-----	----------------------------

N

NALFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NFP	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération



O

OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFL	Office fédéral du logement
OFP	Office fédéral de la police
OFPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSP0	Office fédéral du sport
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OTIF	Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires

P

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
ProReMO	processus de construction et nouveau modèle comptable

R

RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
------	---

S

SAP	Logiciel de gestion en matière de finances, de personnel et de logistique
SCI	Système de contrôle interne
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SIPPO	Programme Suisse de promotion des importations
SOFI	Organisation suisse pour faciliter les investissements
SRG SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision

U

UIT	Union internationale des télécommunications
UPU	Union postale universelle
USIC	Unité de Stratégie Informatique de la Confédération