

**Rapport
sur l'activité du Contrôle fédéral des finances en 2000
destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales
et au Conseil fédéral**

du 23 mars 2001

Monsieur le président de la Confédération,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après le rapport sur l'activité du Contrôle fédéral des finances au cours de l'année écoulée. Conformément à l'art. 14, al. 3, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0), le rapport doit donner des renseignements sur ses constatations et avis les plus importants, les cas restés en suspens à la suite de révisions et les motifs de leur retard. Il est publié.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le président de la Confédération, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 mars 2001

Contrôle fédéral des finances:
Le directeur, Kurt Grüter

Condensé

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

L'effectif du personnel du CDF compte environ 80 personnes. Chaque année, le CDF contrôle par sondages un volume financier avoisinant, dans le seul compte d'Etat, 50 milliards de francs de recettes et de dépenses. A cela s'ajoutent différents fonds dotés d'une comptabilité propre comme l'AVS, l'assurance-chômage ou le fonds pour les grands projets ferroviaires (AlpTransit et RAIL 2000), ainsi que de nombreuses organisations affiliées.

Au cours de l'exercice 2000, le CDF

- a effectué 36 révisions de clôture des comptes au sein de l'administration générale, de ses fonds et des entreprises de la Confédération,*
- a réalisé 97 révisions auprès des unités administratives et contrôles spéciaux*
- a réalisé 19 révisions auprès d'organisations diverses*
- a exercé un mandat de révision auprès de dix organisations internationales.*

Ces chiffres ne comprennent pas les nombreux contrôles d'employeurs, les différentes vérifications réalisées pour la Délégation des finances des Chambres fédérales, des commissions des finances et du Conseil fédéral, ainsi que les mandats de moindre envergure.

Le CDF a pu réaliser 80 % des contrôles planifiés dans son programme de travail pour l'année 2000. La plus grande partie d'entre eux a pu être clôturée et transmise à la Délégation des finances des Chambres fédérales. Les causes d'une réalisation seulement partielle du programme de travail résident dans le manque de ressources humaines pour cause de vacances d'emplois, dans les retards ou dans de nouvelles priorités qui ont dû être données en cours d'exercice. Ainsi, le CDF a effectué des contrôles non planifiés, comme par exemple l'examen des reproches faits au management des CFF.

Dans la grande majorité des cas, le CDF a pu attester la bonne gestion de l'Administration, ainsi que l'exécution diligente, professionnelle et économe de leurs tâches. Cependant, le CDF a relevé que certains services n'observaient pas assez les principes d'économie et de rentabilité. Dans peu de cas, il a aussi dû critiquer la façon dont les livres comptables étaient tenus.

Les contrôles du CDF ont à nouveau permis de réaliser des économies de quelques dizaines de millions de francs. Notons que le CDF n'a pas pour objectif premier de réaliser des économies. Sa véritable mission est de déceler d'éventuelles faiblesses

dans la tenue des comptes et dans la gestion financière de l'administration, de les prévenir et de conseiller les offices. Le CDF s'engage en faveur d'une administration économe, consciente de ses responsabilités et performante. Il est ainsi, en dernier ressort, au service des contribuables bénéficiaires de prestations publiques. Cette action positive en faveur du public permet de justifier les coûts du CDF.

Le présent rapport donne des informations sur les priorités et l'étendue de l'activité de révision, sur des constatations et avis importants, ainsi que sur les cas restés en suspens à la suite de révisions.

- Le chap. 1 traite d'une priorité des contrôles du CDF pour l'exercice, soit le domaine informatique de la Confédération qui a été soumis à une réorganisation profonde et a dû faire face à des défis particuliers avec l'introduction du programme standard SAP/R3.*
- Le chap. 2 touche d'autres domaines de contrôle importants du CDF tels que le compte d'Etat, la gestion efficace de l'administration, la coopération au développement, le transit alpin, l'Expo.02, le domaine des écoles polytechniques, les impôts fédéraux et les assurances sociales. Lors de nos contrôles, nous avons malheureusement dû constater une fois de plus le manque d'attention accordé aux systèmes de contrôle interne. Il est vrai qu'un système efficace de contrôle interne ne peut pas éradiquer totalement ni des actes dolosifs ni une utilisation non-rentable ou inadéquate des fonds. Il en diminue cependant durablement les risques.*
- Sous une forme ramassée, les chap. 3 et 4 mentionnent quelques contrôles dans les différents départements et des organisations internationales. La liste des contrôles effectués et dont il a été fait rapport à la Délégation des finances des Chambres fédérales figure en annexe.*
- Le chap. 5 dresse la liste des cas restés en suspens et relate les événements particuliers que le CDF est tenu de mentionner. Par bonheur, le dossier de la Caisse de pensions peut être clôturé. Pour la première fois en plus de dix ans, l'approbation sans réserve des comptes annuels 2000 a pu être recommandée. Au sujet d'une malversation à l'EPFZ et des irrégularités dans le domaine de l'asile, le CDF a dû informer les départements compétents, le chef du Département fédéral des finances et la Délégation des finances des Chambres fédérales, avant la clôture de la procédure de contrôle et de rectification, en vertu de l'art. 15, al. 3, de la loi sur le contrôle des finances.*
- Les tâches du CDF ne se limitent pas seulement aux contrôles. Elles comprennent aussi le soutien et les conseils au Parlement et à la Délégation des finances des Chambres fédérales.*
- Le chap. 6 renseigne sur ces activités.*
- Le chap. 7 est destiné aux affaires intérieures du CDF, à ses méthodes de travail et aux ressources disponibles.*
- Le CDF fait partie d'un réseau d'organes de contrôle et peut ainsi bénéficier d'un échange enrichissant d'expériences. Les contacts avec les cours des comptes étrangères sont réguliers, en particulier avec l'Allemagne,*

l'Autriche, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Hongrie. Mais le CDF a également approfondi sa collaboration avec les contrôles cantonaux des finances. Le chap. 8 donne un aperçu des rapports avec les différents organes et institutions de surveillance à l'étranger et en Suisse.

- *Enfin le chap. 9 donne un aperçu des défis qui attendent le CDF.*

Les constatations du CDF faites à l'occasion de contrôles effectués durant l'exercice sous revue concernent essentiellement des faits ou événements qui se sont produits au cours des exercices 1999 et 2000. Au moment de l'élaboration du présent rapport, il n'a pas été possible de juger dans quelle mesure les insuffisances constatées ont été éliminées suivant les recommandations du CDF. Les contrôles complémentaires à effectuer en 2001 permettront de juger de l'avancement des différents travaux.

Rapport

1

Audit informatique

Le domaine informatique de l'administration fédérale a été soumis dans sa globalité à une réorganisation dont la réalisation n'a pas encore abouti. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mis la priorité sur ce domaine qui entraîne des conséquences financières importantes. Le CDF a porté son attention, lors de ses contrôles, sur la collaboration des structures IT, sur un fonctionnement des processus répondant aux besoins et sur une utilisation efficiente des instruments de conduite. Le CDF tire un bilan général de l'introduction du programme de comptabilité standard SAP/R3 dans l'administration fédérale. Le CDF a pris position à l'attention du Conseil fédéral sur le rapport du Département fédéral des finances concernant les mesures de sécurité dans le domaine informatique. Ces remarques sont à apprécier à la lumière du développement de l'«e-business» et de l'«e-government» avec, à la clé, les conséquences de la criminalité économique qui s'instaure et du terrorisme informatique croissant.

L'informatique de l'administration fédérale est soumise à une réorganisation sans précédent. Le projet Nove-IT, lancé en 1997, concerne aussi bien l'infrastructure, que l'ensemble des processus ou l'organisation des différents partenaires, qu'ils soient bénéficiaires ou fournisseurs de prestations. L'audit informatique est également concerné. Se prononçant le 30 novembre 1998 sur la suite du projet, le Conseil fédéral a renoncé à la constitution d'un nouvel inspectorat informatique et confirmé les tâches d'audit informatique du Contrôle fédéral des finances (CDF).

L'activité du CDF dans le domaine de l'audit informatique s'est exercée durant l'année 2000 dans trois directions:

- La collaboration avec les nouveaux organes mis en place par Nove-IT,
- Le domaine SAP R/3,
- La sécurité informatique en général.

1.1

Collaboration avec les nouveaux organes mis en place par Nove-IT

Le CDF est intervenu à différentes occasions auprès du Conseil informatique de la Confédération, de la nouvelle Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC), ainsi que des responsables du projet Nove-IT, afin notamment de veiller à ce que la définition des nouveaux processus réponde de manière appropriée aux exigences et que des instruments de gestion efficaces soient mis en place.

Le thème de l'inventaire des applications et de l'infrastructure informatiques – aujourd'hui inexistant – demeure un point d'achoppement important. La législation sur les finances de la Confédération prescrit la tenue d'un tel inventaire, qui est également indispensable à l'harmonisation des standards préconisée par Nove-IT ou à la gestion efficace de la sécurité. Le CDF regrette que la nouvelle ordonnance sur

l'informatique et la télécommunication¹ ait conduit à deux détériorations importantes sur le plan de la sécurité informatique:

- L'abrogation de l'ordonnance concernant la protection des applications et des systèmes informatiques dans l'administration fédérale² et en particulier la radiation de l'obligation d'examiner dans un délai de cinq ans (délai échu le 15 juin 1996) tous les systèmes existants. Le CDF relève que cette exigence n'a jamais été atteinte.
- L'abandon de l'obligation faite à l'ancien Office fédéral de l'Informatique (OFI) de répertorier les principales applications informatiques et de tenir un répertoire des informations nécessaires à la protection des systèmes³. Le CDF relève que cet objectif n'a jamais été réalisé.

Les inspections des finances des offices ont par ailleurs été rendues attentives à la formulation des nouveaux accords de prestations (Service Level Agreement) qui régleront les relations entre les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations informatiques. Il est en effet essentiel que les droits nécessaires à une exécution efficace de la surveillance financière par les services de révision interne soient prévus dans ces contrats.

1.2 Domaine SAP R/3

Les applications informatiques SAP R/3 constituent un domaine présentant de hauts risques financiers, tant par les volumes monétaires qu'elles permettent de gérer que par les sommes dépensées pour leur développement.

Le CDF a procédé au courant de l'année 2000 à un bilan général de l'introduction de ce logiciel standard au sein de l'administration fédérale. Les principales constatations figurent ci-dessous.

1.2.1 Constatations relatives à la maîtrise du projet d'introduction de SAP R/3

Le 14 décembre 1994, la Conférence informatique de la Confédération a décidé sur proposition de l'Administration fédérale des finances (AFF) d'adopter SAP R/3 comme programme de comptabilité standard pour tous les offices de la Confédération. Sous la coordination de l'AFF, un modèle minimal destiné aux comptabilités des offices est développé et testé dans quelques offices. La discussion sur l'intégration dans le compte d'Etat, les liaisons entre les modules ou l'adaptation des processus de gestion est repoussée à plus tard. A la même époque, la Conférence in-

¹ Ordonnance du 23 février 2000 sur l'informatique et sur la télécommunication au sein de l'administration fédérale (OITAF; RS **172.010.58**)

² Ordonnance du 10 juin 1991 (RS **172.010.59**)

³ Art. 3, al. 3, let. g, de l'ordonnance du 11 décembre 1989 portant sur la création de l'OFI (RS **172.010.58**)

informatique décide que le module «Human Resources» de SAP n'entre pas en ligne de compte pour le projet BV PLUS qui succédera à l'application PERIBU⁴.

Dans son rapport d'activité 1996 du 18 février 1997, le CDF relève les principales faiblesses de ce projet⁵. Un logiciel comme SAP R/3 ne peut apporter des avantages à une entreprise que si celle-ci remodèle et unifie fondamentalement l'ensemble de ses processus de gestion.

Les décisions prises le 19 décembre 1997 par le Conseil fédéral ont contribué à freiner les développements sauvages et à renforcer la collaboration au niveau opérationnel. Il faudra cependant attendre plus de quatre ans et les réactions souvent vives des utilisateurs pour que le Groupe de conduite SAP décide le 15 septembre 2000 le lancement du projet InSAP qui a pour objectif la totale unification des processus de gestion au sein de l'ensemble de l'administration fédérale, y compris leur intégration dans le compte d'Etat à fin 2004.

Comme pour bien d'autres projets supra-départementaux, les raisons de cette lenteur doivent être essentiellement cherchées dans la structure organisationnelle de l'administration fédérale qui laisse une marge de manœuvre trop importante aux départements dans le domaine de la gestion courante. Les différentes structures de coordination mises successivement en place (Conférence informatique de la Confédération, Conseil informatique, Lenkungsausschuss SAP, Koordinationsausschuss SAP, Steuergruppe SAP) présentent toutes le défaut d'être des systèmes de milice (personne ne peut y consacrer le temps nécessaire) travaillant sur une base consensuelle (recherche du compromis ménageant les intérêts des représentants des différents partenaires, qu'ils soient des départements ou des offices centraux). De tels organes ne sont pas adaptés à l'introduction d'un logiciel qui implique une unification des processus de gestion.

1.2.2 Constatations relatives à la rentabilité du projet et à la transparence des coûts

Sur un plan général, la rentabilité de l'introduction de SAP R/3 n'est pas démontrée. Les avantages attendus ne seront probablement obtenus que fin 2004. Il est aujourd'hui difficile de dire s'ils seront à la hauteur des coûts de dix années de travail d'introduction. D'une manière générale, le CDF critique depuis le début du projet le manque de transparence dans le domaine des coûts. Une des raisons de cet état de fait est l'absence de projet ou de programme central couvrant l'ensemble des projets SAP. Il n'existe de ce fait pas de procédure de saisie centralisée qui permettrait d'appréhender l'ensemble des coûts liés à l'introduction de SAP R/3.

Le CDF constate d'autre part que le manque de personnel qualifié coûte cher à l'administration fédérale. Elle doit recourir à des mandataires externes dont les tarifs sont très onéreux, qui ne sont engagés que sur des projets ponctuels et à qui il manque la connaissance des modèles développés dans d'autres offices. Le CDF a par ailleurs formulé plusieurs recommandations relatives à la gestion des licences SAP R/3, propres à réduire les coûts dans ce domaine.

⁴ Cette décision ne sera revue en faveur de SAP que début 1997, après une interruption du projet BV PLUS

⁵ Voir notamment le ch. 582 du rapport d'activité 1996 du CDF (publié le 18 février 1997)

1.2.3 Constatations relatives à la régularité de la tenue des comptabilités par SAP R/3

Les problèmes relatifs à la régularité comptable sont constatés d'une part au sein des comptabilités des offices et, d'autre part, dans la liaison entre ces différentes comptabilités et la comptabilité centrale.

Les examens dans les offices ont montré:

- des lacunes importantes dans les systèmes de contrôle interne, en particulier une absence de séparation des fonctions entre des personnes chargées de tâches sensibles ou l'exécution de tâches comptables par des consultants informatiques externes,
- des paramétrisations de systèmes rendant inopérantes des mesures de contrôle budgétaire et conduisant à des dépassements budgétaires non autorisés,
- des problèmes dans le blocage des périodes comptables,
- une absence de concept d'archivage des données comptables,
- des développements de systèmes ne répondant pas au modèle de référence de l'AFF.

Sur un plan plus général, le CDF a notamment relevé:

- des problèmes de réconciliation dans la liaison entre les offices et la comptabilité centrale,
- des problèmes dans la liaison entre les comptabilités des offices et l'application BV PLUS,
- un soutien méthodologique et organisationnel insuffisant aux offices dans l'introduction de SAP.

1.2.4 Constatations relatives à la régularité du traitement informatique des données financières par SAP R/3

Les problèmes dans le domaine informatique résident essentiellement dans la gestion insatisfaisante des droits d'accès. Ces lacunes peuvent notamment être observées:

- au niveau du système et des fichiers de travail (notamment les fichiers de transfert de données entre les offices et la comptabilité centrale),
- dans les applications,
- dans la surveillance insuffisante des mutations des droits d'accès,
- dans les droits trop larges accordés à des informaticiens externes.

D'autres lacunes ont été relevées dans le domaine de la gestion des programmes, dans la séparation insatisfaisante entre les domaines de production et de test, ainsi que dans le contrôle de l'activité des développeurs externes.

1.2.5

Perspectives dans le domaine SAP R/3

Plusieurs mesures ont été prises fin 2000 pour tenter d'améliorer la situation. La plus prometteuse d'entre elles est le lancement du projet InSAP (intégration SAP) qui vise la totale unification des processus de gestion au sein de l'ensemble de l'administration fédérale, y compris leur intégration fin 2004 dans le compte d'Etat.

Il appartiendra aux organes de la haute surveillance financière de veiller à ce que le projet d'intégration InSAP tiennes ses promesses pour la fin de l'année 2004. D'éventuels retards dans l'avancement de la réforme du modèle comptable ne peuvent pas être exclus. Il sera judicieux de veiller à la mise en place de mesures propres à éviter que de tels retards entraînent des ajournements dans l'unification des processus de gestion et la consolidation des données dans un système SAP central.

1.3

Sécurité informatique

Le CDF a pris position de manière critique sur le rapport établi le 25 août 2000 par le Département fédéral des finances à l'attention du Conseil fédéral, rapport concernant l'état de la sécurité dans le domaine informatique. Le CDF a constaté que ce document élaboré sur la base d'auto-évaluations des offices est trop optimiste sur plusieurs points et ne reflète pas fidèlement la situation constatée sur le terrain. Pour différentes raisons, l'état de la sécurité informatique s'est plutôt détérioré depuis le dernier rapport et ce pour plusieurs raisons. Cette péjoration de la sécurité survient alors que l'on assiste, parallèlement au développement de l'e-business et de l'e-government, à une augmentation de la criminalité économique et du terrorisme informatique.

Les manquements constatés sont dus en particulier à une vigilance insuffisante des utilisateurs, à l'absence d'un inventaire des risques et au passage d'un réseau à un autre.

Pendant l'année sous revue, les responsables informatiques de la Confédération ont eu à relever des défis extraordinaires. Ils n'avaient pas seulement à implanter l'ambitieux projet de réorganisation Nove-IT, mais encore à maîtriser le passage à l'an 2000, ce qui n'a pas consolidé la sécurité dans la mesure souhaitée. Ainsi, l'inventaire des risques, mesure de sécurité essentielle, n'a pas pu être poursuivi. Les travaux d'inventaire nécessaires au passage à l'an 2000, comme ceux qui ont été réalisés dans le cadre de Nove-IT, n'ont été ni coordonnés, ni tenus à jour après janvier 2000. Le projet Nove-IT a entraîné dans plusieurs importants offices une perte de compétences-clé suite à une migration de personnel, ce qui a aussi eu ses effets sur la sécurité informatique. Les synergies attendues ne peuvent être réalisées du jour au lendemain. De plus, certains utilisateurs ont opposé de la résistance.

L'Unité de stratégie informatique de la Confédération réclame un recensement des données à protéger, l'analyse des risques, l'établissement d'un catalogue de mesures à prendre, puis enfin l'auto-évaluation par les offices sous le contrôle des responsables de la sécurité informatique. Le CDF a constaté que quatre départements ainsi que l'OFIT n'ont toujours pas donné suite à ces exigences. S'agissant des données déjà saisies, de nombreuses informations sont incomplètes ou ne sont plus à jour. Les contrôles du CDF ont montré que les processus de validation des données et d'actualisation de bases de données dans les différents offices sont manifestement

insuffisants. Enfin le CDF relève l'absence de plans catastrophe dans les trois plus importants centres de calcul de l'administration fédérale.

2 Autres champs d'activité importants

Le CDF a ensuite fixé les priorités suivantes: l'examen du compte d'Etat et des comptes annuels des huit offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB), l'efficacité des contrôles internes dans les offices fédéraux contrôlés, les programmes d'aide de la coopération suisse au développement en Equateur et au Pérou, la surveillance et le contrôle des NLFA, l'Expo.02, dans le domaine des EPF les effets de l'émancipation, la surveillance financière cantonale dans le domaine fiscal de la Confédération, ainsi que dans le domaine des assurances sociales, l'Office fédéral des assurances sociales, l'assurance-chômage et les caisses de compensation des employeurs.

2.1 Compte d'Etat 1999

Le compte d'Etat de la Confédération suisse publié par message du Conseil fédéral du 29 mars 2000, affichant un excédent de dépenses de 2,6 milliards de francs au compte financier correspond aux pièces vérifiées par le CDF. La comptabilité centrale de la Confédération est tenue de manière appropriée et ordonnée. La comptabilité et le compte d'Etat 1999 correspondent aux dispositions légales sous réserve du problème touchant la Caisse de pensions de la Confédération. Aussi le CDF a-t-il recommandé au Parlement d'approuver le compte d'Etat 1999.

Le rapport de l'organe de contrôle de la Caisse de pensions sur la comptabilité spéciale 1999 contient différentes réserves ayant un effet sur les chiffres du bilan de la Confédération. Il s'agissait de créances non-confirmées, de comptes bloqués sans pièces probantes à l'appui ainsi que d'une détermination du capital de couverture conditionnée à l'épuration des dossiers et des certificats d'assurance. Entre-temps, ces manquements ont été éliminés. La comptabilité de la Caisse de pensions pour l'année 2000 peut, pour la première fois depuis plus de dix ans, être recommandée à une approbation sans réserve.

Il y avait également lieu de formuler des réserves pour les offices GMEB. Les manques constatés ne pèsent toutefois pas très lourd eu égard à l'appréciation générale que l'on peut porter et au résultat global du compte d'Etat. Il s'agissait d'une saisie incomplète des prestations entre offices, de l'absence de comptabilité d'investissements et du défaut de documentation.

Du point de vue de la présentation de comptes («true and fair view»), le CDF a dû mentionner que l'accroissement du découvert de la Confédération de 19 milliards de francs ne correspondait pas à l'excédent de charges de 4,4 milliards de francs, résultant du compte de résultats. Cette différence est due à une comptabilisation des prêts aux CFF effectuée directement dans le bilan fédéral. Bien que cette opération soit couverte juridiquement, le procédé choisi devrait pour le moins être remis en question au vu des principes généralement admis dans le droit des obligations.

La création de fonds autonomes, tels que le Fonds pour les grands projets ferroviaires, alourdit la transparence de la politique financière. Même si dans les messages à l'appui du budget et du compte d'Etat, il est prévu de consolider les deux comptabilités, il n'en demeure pas moins que l'intérêt politique se porte sur le solde du compte financier qui, bien qu'incomplet, détermine l'orientation de la politique financière. Les dépenses du Fonds pour les grands projets ferroviaires se sont élevées en 1999 à 864 millions de francs. L'excédent de dépenses qui doit être financé par des emprunts fédéraux et des avances pour lesquels il faut servir des intérêts, s'est monté à 617 millions de francs.

Dans ses rapports, le CDF a déjà fait état de diverses manières des points faibles de la présentation des comptes de la Confédération. Pendant l'année sous revue, les discussions sur le modèle comptable de la Confédération se sont concrétisées. Par mandat de l'industrie du ciment, l'Université de Saint-Gall a rédigé une expertise sur la présentation future du modèle comptable. Dans sa prise de position, le CDF s'est rallié à deux axes de cette expertise. Il préconise le passage de la présentation actuelle des comptes fondée sur le «principe de caisse» au «principe accrual» et une harmonisation renforcée avec les standards et normes internationales. Il serait aussi nécessaire d'intervenir au niveau de la comptabilité analytique, des crédits liés, des comptes d'ordre du bilan, du traitement comptable de facteurs spéciaux et de comptabilités de projets. Le Département fédéral des finances a lancé entre-temps un projet. D'ici le milieu de l'année 2002, un message sur la révision de la loi sur les finances de la Confédération sera soumis au Parlement.

2.2 Offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB)

Le CDF a effectué auprès des huit offices GMEB un contrôle du bouclage des comptes annuels 1999. Divers défauts ont été constatés. Ils concernaient tant le concept GMEB lui-même que la conduite de projets dans certains offices. Le plus souvent la valeur d'information de la comptabilité analytique a été contestée. C'est d'autant plus dérangeant que cet instrument de gestion économique est aussi destiné à informer les responsables sur la question de savoir si le degré de couverture des coûts des différents groupes de produits a été effectivement atteint et s'il y a eu subventionnement croisé entre le domaine étatique et le domaine relevant de l'économie de marché. La valeur de l'information de la comptabilité analytique est surtout réduite parce qu'il n'est pas possible de vérifier l'intégralité des factures pro-forma et que les intérêts et les amortissements calculatoires n'ont pas pu être pris en considération ou ont seulement été estimés, certainement à cause de l'absence d'une comptabilité des investissements. On a déploré également que les objectifs d'économie prescrits n'aient pas toujours pu être établis arithmétiquement. De plus, il est problématique que ces objectifs soient tenus grâce à l'ajournement d'investissements.

Ces manquements ont été discutés avec la direction du projet GMEB et les offices concernés. Depuis le début de l'année 2000, les prestations internes sont saisies dans un livre annexe; ainsi sont constituées les bases pour la révision. Un formulaire standard a été créé pour les objectifs d'économie. Les contrôles subséquents à effectuer cette année permettront de juger de la validité de ces mesures pour la révision. Le CDF a demandé en outre que les différentes constatations soient prises en

compte dans l'appréciation globale qui servira au Conseil fédéral pour décider de la suite de la procédure après bouclage de la phase pilote.

2.3 Examen des contrôles internes

Lorsque la direction d'un office fait l'inventaire des risques auxquels elle est confrontée, lorsqu'elle règle clairement les compétences de ses différents responsables d'unité, ou lorsqu'elle détermine les décisions ou les transactions qui ne sont valables qu'après confirmation par une seconde personne, elle renforce son contrôle interne. Ces mesures lui permettront de mieux mettre en œuvre sa politique de l'Office et de diminuer les risques de toute nature.

Les principes de tenue régulière de la comptabilité et de présentation des comptes exigent la mise en place d'un tel contrôle interne. Selon les normes édictées par la Chambre fiduciaire, le conseil d'administration et la direction sont responsables de la mise en place et de la garantie d'efficacité durable du contrôle interne. Au sein de l'administration fédérale, cette responsabilité incombe notamment au Conseil fédéral et aux directions d'office.

Pour le CDF, le degré de développement du contrôle interne mis en place par les offices est un des facteurs essentiels dans la planification des travaux d'audit. L'analyse des processus permet de déterminer les risques, les mesures mises en place pour maîtriser ces risques et l'efficacité de ces mesures. Si les résultats de cette analyse sont satisfaisants, les procédures sont sûres et le risque d'erreur diminue. Cette situation est souhaitable pour l'office mais également pour le réviseur qui pourra limiter ses vérifications à un plus petit échantillon de dossiers. De tels examens sont aujourd'hui réalisés de manière systématique. Ils ont permis dans plusieurs offices d'identifier des lacunes importantes dans les domaines suivants.

- Documentation des procédures: il s'agit probablement du problème le plus fréquent. Des procédures importantes ne sont pas documentées de manière suffisante ou la documentation n'est pas à jour. Rien n'assure que ces procédures, qui reposent sur des usages transmis oralement, soient appliquées de manière durable. L'absence ou le départ d'une personne-clé peut réduire à néant un tel système de contrôle interne. Sous la pression du temps, les personnes concernées peuvent facilement renoncer à certains contrôles si ceux-ci ne sont pas ancrés et documentés de manière contraignante dans les processus.
- Conception des procédures: il est difficile d'élaborer un concept de contrôle interne qui soit à la fois efficace et adapté aux risques et aux ressources disponibles. Le CDF contribue cependant souvent à l'amélioration des systèmes en proposant de déplacer ou de regrouper certaines tâches de contrôle, de recourir aux possibilités offertes par les applications informatiques ou de mieux former le personnel.
- Contrôles automatisés mis en place pour assurer le respect des procédures: les problèmes résident notamment dans des droits d'accès informatiques qui ne correspondent pas aux fonctions exactes des personnes mais accordent à ces dernières des possibilités auxquelles elles ne devraient pas – ou plus – avoir droit.

- Respect des procédures prévues: des réconciliations périodiques de comptes ne sont pas effectuées, des journaux d'erreurs ne sont pas analysés, des pièces essentielles aux contrôles postérieurs ne sont pas conservées.

Parallèlement à ces examens, le CDF a entrepris un travail de sensibilisation des directions d'office à la question. Un premier séminaire a réuni une cinquantaine de directeurs d'office. Organisée avec le concours d'un spécialiste externe, cette manifestation a porté sur les cas de criminalité économique au sein de l'administration fédérale. Tous ces cas mettent en lumière des lacunes dans les contrôles internes: droits d'accès ou de signatures pas supprimés lors du départ de collaborateurs, double-signature de complaisance, cumul de fonctions dans une seule personne, absence d'analyse systématique des risques. L'analyse de ces dysfonctionnements est un outil important qui doit permettre à l'administration fédérale d'apprendre et de s'améliorer.

Le CDF poursuivra cette démarche de prévention. La mise en place de contrôles efficaces ne peut en effet être réalisée qu'avec l'appui de la direction d'un office, qui doit y affecter les ressources nécessaires et accepter le cas échéant de remettre en cause son propre mode de fonctionnement.

2.4 Coopération au développement

Au travers d'un choix de projets, le CDF a effectué un vaste contrôle de l'efficacité de la coopération suisse au développement en Equateur et au Pérou. Le contrôle a donné dans l'ensemble de bons résultats.

Tant en Equateur qu'au Pérou, l'agriculture représente un élément-clé pour le développement économique et la lutte contre la pauvreté. Pour le CDF, il est approprié de concentrer les activités de la Direction du développement et de la coopération (DDC) sur ce secteur économique. Pour améliorer la situation de la population dans l'agriculture, il y aurait lieu d'axer éventuellement les programmes d'aide futurs sur la commercialisation ainsi que l'accès au crédit, plutôt que sur la production. Des impulsions dans ce sens sont prévues dans les programmes nationaux. Ce n'est toutefois que depuis peu qu'elles sont converties en projets spécifiques.

Le CDF est aussi d'avis que les activités à large spectre pourraient être mieux concentrées. Dans ce contexte se pose la question de savoir si des domaines transversaux tels que l'environnement, une bonne gestion gouvernementale, l'égalité entre hommes et femmes, doivent prendre la même importance que les différents secteurs économiques. Cette question est justifiée car la DDC, en collaboration avec les entités de référence sur place, soit Swisscontact et Intercooperation, dispose d'une longue expérience dans les domaines traditionnels de l'agriculture, de la petite industrie et de la formation professionnelle. Il y aurait lieu d'examiner s'il ne faudrait pas dispenser plus d'aide, dans les deux pays, en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) pour ainsi soutenir indirectement les couches pauvres de la population.

Il se pose aussi la question de savoir si la stratégie appliquée jusqu'à ce jour, consistant à s'appuyer sur le savoir et le know-how d'organisations suisses déterminées, ne crée pas qu'une concurrence «de façade» dans la procédure d'adjudication des projets. Cela équivaldrait à élever des barrières empêchant une utilisation optimale des ressources et la transmission de know-how. Comme ce sont en général les mê-

mes offrants qui sont pris en considération, et que certains bénéficient de l'avantage d'être sur place, on peut s'interroger sur les coûts de la procédure d'adjudication. Au vu de la complexité des procédures dans la coopération au développement, le CDF appréciera et analysera de manière approfondie en 2001 les expériences faites jusqu'à ce jour.

Le volumineux système de reporting érigé ces dernières années a accru la quantité de travail. Le CDF a constaté qu'il y aurait lieu de favoriser les aspects qualitatifs. Il faudrait examiner dans quelle mesure le système actuel de reporting pourrait être simplifié et standardisé tout en donnant une importance centrale au contenu.

Le Pérou est un des six pays de concentration d'aide du «sippo»⁶ qui est actif dans les trois domaines du soutien à l'importation, de l'information commerciale et de la formation (de base et continue). Ce mandat et le programme de la DDC présentent certaines analogies dans les domaines des PME et de l'aide à la distribution. Dans sa prise de position, la DDC accepte la recommandation de davantage se concerter avec le «sippo» pour utiliser au mieux le potentiel des synergies.

Les arriérés dans les décomptes des fonds de roulement, constatés tant en Equateur qu'au Pérou ont incité la DDC à mandater en février 2000 un expert externe, chargé d'évaluer les compétences et capacités des responsables des finances. L'expert est arrivé à la conclusion qu'il y avait lieu d'agir sans délai dans les deux pays. Pour régler ces problèmes, plusieurs scénarios ont été échafaudés. La DDC a pris des mesures et va définir autrement le domaine d'activité en matière financière et administrative.

De plus amples informations sur ce contrôle peuvent être trouvées dans le rapport détaillé du CDF publié sur l'Internet (www.cdf.admin.ch).

2.5 NLFA

2.5.1 Surveillance et contrôle

La condition primordiale d'une réalisation réussie du grand projet NLFA, d'une complexité extrême, réside dans une claire détermination de l'organisation, des compétences et responsabilités, des procédures et de la coordination entre tous les organes et offices chargés de la surveillance, du contrôle et de l'exécution, à savoir, le Parlement, le CDF, l'administration fédérale, les autorités cantonales, les sociétés de construction ainsi que les entreprises et institutions.

Le CDF est compétent pour la haute surveillance et la coordination des différents organes de révision et inspectorats des finances. Il veille à la justesse du concept du contrôle, à une juste exécution des tâches de l'Office fédéral des transports et à une couverture du contrôle étendu à tous les domaines. A côté de ces tâches de coordination, le CDF vérifie les comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires, effectue des contrôles directs chez les constructeurs, notamment de façon formelle et matérielle lors de la procédure de soumission et d'adjudication, ainsi que dans le déroulement du mandat et des opérations. Les rapports y relatifs du CDF constituent une base de travail importante pour la délégation de surveillance de la NLFA.

⁶ Mandat pour la promotion de l'importation en provenance des pays en développement ou et transition, que le SECO a conféré à l'OSEC (swiss import promotion program)

2.5.2

Contrôles effectués

Le CDF a effectué 4 révisions en 2000, ainsi que différents contrôles du suivi de contrôles précédents. Conformément au règlement des compétences des NLFA, il est chargé de coordonner les différentes activités des organes de surveillance financière. Le CDF a constaté que la révision interne chez AlpTransit Gotthard AG pouvait être déterminée, tandis qu'elle manquait encore chez BLS AlpTransit AG. Seuls sept des onze contrôles prévus au programme de la révision interne de 1999 ont pu être exécutés en raison de problèmes de disponibilités de personnel.

Les contrôles dans le domaine des soumissions et adjudications de BLS AlpTransit AG ont permis de constater que la législation fédérale sur les marchés publics dans le domaine des constructions a été respectée dans son principe. Le CDF a fait des recommandations surtout sur des évaluations de critères d'adjudication qui ne faisaient pas l'objet d'une documentation sans faille, sur le fait que les négociations n'ont pas été menées avec tous les soumissionnaires, ainsi que sur une déclarations d'intention à l'attention d'un soumissionnaire. Les recommandations précédentes du CDF en matière de mandats de service n'ont été appliquées que partiellement. Le CDF a notamment relevé une adjudication simultanée de quatre mandats indépendants l'un de l'autre à une seule et même entreprise sans mise en concurrence. Dans un tel contexte, une procédure invitant à soumissionner aurait dû être au minimum choisie. Le CDF a également déploré le moment de la signature du contrat. BLS AlpTransit AG a fait valoir que les longs délais qui s'écoulaient jusqu'à la mise au concours de mandats portant sur des prestations de service étaient dus aux négociations étendues qu'il y avait lieu de mener avec les autorités.

AlpTransit Gotthard AG a confié un mandat de conseil après avoir demandé deux offres seulement. Selon la législation applicable, trois soumissionnaires au moins auraient dû être sollicités. La recherche d'une troisième offre a été omise malgré un nombre suffisant de soumissionnaires potentiellement aptes et l'absence de retards déterminants que cette recherche aurait entraînés.

Un examen ultérieur du crédit pour la surveillance du projet AlpTransit de l'Office fédéral des transports a permis de vérifier que le problème des ressources manquantes dans le domaine des contrôles et de l'affectation des coûts a pu être résolu. Les recommandations du CDF n'ont pour cette raison été suivies que partiellement. Le CDF a déploré en particulier le manque de clarté concernant l'engagement global de la Confédération et l'absence d'efficacité du traitement des données dans ce domaine. Une amélioration des contrôles et de l'affectation des coûts permettrait en outre d'éviter des risques. Dans le domaine des adjudications, des faiblesses ont été constatées en matière de continuité dans l'appréciation des critères d'attribution des mandats; les motifs des choix faisaient défaut dans certains cas. L'Office fédéral des transports a pris entre-temps les mesures nécessaires.

Les contrôles de la concordance entre la comptabilité des sociétés de construction et le Fonds pour les grands projets ferroviaires ont fait apparaître des différences provoquées par la transformation de prêts en contributions à fonds perdus. Les différences devraient être réglées dans le cadre de la clôture des comptes 2000. Le contrôle y afférent doit encore être effectué.

Tant l'office fédéral compétent que les directions des deux sociétés de construction ont accepté les recommandations du CDF et ont assuré régler les points faibles.

2.6 Expo.02

2.6.1 En général

Le CDF a accompagné les travaux du projet Expo.01, puis Expo.02 depuis 1997 dans le cadre de son mandat légal. Il n'y exerce que la surveillance financière. Les comptes annuels sont révisés par l'organe de contrôle statutaire, la société PriceWaterhouse Coopers. Les clarifications du CDF interviennent en règle générale ex post, d'après les critères fixés par la loi sur le contrôle des finances. Conformément à l'art. 4 de l'arrêté fédéral portant sur un crédit complémentaire pour l'exposition nationale du 16 décembre 1999, la direction de l'association Expo.02 (comité directeur) rapporte maintenant à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au CDF chaque trimestre pour rendre compte du développement de la situation, de l'adjudication des travaux et de la situation financière. Pendant l'année sous revue, le CDF a pris position sur ces trois rapports.

2.6.2 Appréciation de la situation financière de l'Expo.02

Dans son avis sur le premier rapport, le CDF prenait position sur des questions formelles portant sur l'établissement de rapports; dans ses deux avis suivants, il analysait la situation financière à l'attention de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Les dépenses globales s'élèvent à presque 1470 millions de francs. L'Expo.02 compte (état novembre 2000) sur des contributions de sponsors d'environ 560 millions de francs, sur des recettes de billets d'à peine 300 millions de francs, sur des contributions des pouvoirs publics de plus de 360 millions de francs et sur des recettes de diverses activités d'à peine 200 millions de francs. L'engagement de la Confédération s'élève à 718 millions de francs, dont 338 millions sont à imputer à la garantie de déficit de la Confédération. Ne sont pas comprises dans ces chiffres d'autres prestations de différents offices fédéraux.

Le CDF est arrivé à la conclusion que les risques n'ont pas diminué avec la concrétisation du projet, comme attendu. L'évolution des recettes occasionne des soucis, en particulier en ce qui concerne le sponsoring. Dans ce contexte, le CDF a souligné les impasses de liquidités. Du côté des dépenses, il y aura des coûts supplémentaires. Le comité directeur est conscient de la situation financière difficile et tente de trouver des solutions dans des discussions intensives avec les banques. Il cherche aussi à compenser les coûts supplémentaires par un management de projets serré, du moins tente-t-il de les contenir dans leurs limites. Le CDF a mentionné, sous le titre d'une utilisation économe des fonds, que l'octroi d'avances de la Confédération serait plus avantageux que des crédits coûteux de banques. Cela nécessiterait toutefois un vote parlementaire.

2.6.3

Sponsoring

L'évolution des contributions des sponsors a une influence déterminante sur les finances, singulièrement les liquidités de l'Expo.02. Le CDF a examiné les indications de l'Expo.02 sur le sponsoring. Les chiffres publiés sur l'Internet le 15 août 2000 ont servi de point de départ pour cette analyse. A l'époque, l'Expo.02 comptait avec des rentrées de 546 millions de francs, dont 80 millions incombent à la Confédération et aux cantons pour leurs projets. Les projets devant être réalisés avec des sponsors sont estimés à 331 millions de francs. Les 135 millions de francs restant concernent des projets que des sponsors vont exécuter de manière indépendante. Au moment du contrôle, 160 millions de francs seulement étaient assurés contractuellement. Pour 159 millions de francs, l'Expo.02 disposait de déclarations d'intention signées que les sponsors concernés peuvent cependant retirer sans autre engagement de leur part. De plus, il existe des options pour 97 millions de francs. Les 120 millions de francs qui manquaient à mi-août ont été budgétisés mais devront être encore être trouvés.

En novembre 2000, les montants assurés par contrats et déclarations d'intention s'élevaient à 416 millions de francs, ce qui représente un montant important. Cependant, à cette date, un montant de presque 150 millions de francs restait encore ouvert.

La direction de l'Expo.02 explique dans ce contexte que l'avancement des démarches entre la recherche de sponsors et la signature de contrats obligatoires ne peut se faire que pas à pas. La transformation d'options en déclarations d'intention et enfin en contrats obligatoires serait liée au degré de concrétisation de l'exposition nationale.

2.6.4

Procédure d'adjudication des mandats

Le CDF a examiné le déroulement de la passation de marchés sélectionnés et a critiqué le fait que le mandat d'administration générale ait été adjugé à une personne sans appel d'offres préalable, et que la décision d'adjudication du mandat de planification et de contrôle financier pour un montant de presque sept millions de francs n'ait pas été documentée.

Dans les cinq appels d'offres pour la réalisation des Arteplages examinés (plates-formes, forums et expoparcs), représentant un total d'environ 300 millions de francs, l'Expo.02 a envisagé des conditions de paiement inhabituelles pour tenter de faire préfinancer les constructions par les entreprises générales exécutantes. Ces conditions de paiement ont constitué un frein à la participation d'autres soumissionnaires aux appels d'offres, et le CDF a aussi mis en évidence le risque de manipulation de l'attribution des marchés que ce système rend possible. Cette situation est d'autant plus regrettable que cette option de préfinancement n'a finalement pas été concrétisée.

Les quatre appels d'offres pour la mise à disposition des forums et des expoparcs des Arteplages ont débuté en procédure sélective avec un très faible nombre de participants, notamment pour les raisons mentionnées ci-dessus. Ils se sont terminés par une adjudication de gré à gré des constructions des quatre sites de l'Expo.02, les soumissionnaires ayant, après la phase de pré-qualification, procédé à des désistements ciblés afin de se répartir les chantiers.

2.6.5 Enquête sur l'Expo.01

La Commission de gestion du Conseil des Etats enquête sur la gestion de l'Expo.01 et s'intéresse dans ce cadre aussi au rôle et à l'activité du CDF. Celui-ci a pris position sur les problèmes soulevés dans un rapport détaillé.

2.7 Ecoles polytechniques fédérales

2.7.1 Emancipation du domaines des EPF

Depuis le 1^{er} janvier 2000, le domaine des écoles polytechniques est devenu indépendant avec ses deux écoles supérieures, ses quatre instituts de recherche et son conseil pour former ce que l'on appelle le troisième cercle. Le domaine des EPF travaille sur la base d'un mandat de prestations et forme un domaine financier autonome. Ce changement signifie aussi une modification fondamentale du système de surveillance financière. Le CDF a été nommé organe de contrôle pour ce domaine par la nouvelle loi sur les écoles polytechniques fédérales. Partant, il doit vérifier le compte annuel selon les normes professionnelles en vigueur. De plus, il continue d'exercer la surveillance financière.

2.7.2 L'école polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

Avant le passage de l'EPFL dans le troisième cercle, le CDF a fait un examen de la régularité des comptes de bilan de l'EPFL pour l'exercice 1998 ainsi qu'une analyse financière détaillée d'une partie de ces comptes, à savoir ceux qui enregistrent les moyens financiers accordés par des tiers dans le cadre de la recherche scientifique.

La révision du CDF atteste la régularité des comptes de bilan pour l'exercice 1998 avec une réserve concernant l'intégralité des débiteurs dans le compte correspondant. Le CDF a également relevé que l'EPFL n'a pas appliqué avec suffisamment de rigueur les règles financières découlant de la loi sur les finances de la Confédération. Les constats du CDF ont porté sur une somme de 1,2 million de francs. Cela concernait principalement l'atelier de reprographie ainsi que l'attribution d'intérêts sur des comptes de dépôt auprès de la Confédération. L'affaire a été réglée par l'EPFL en accord avec l'AFF et le CDF.

L'analyse financière des soldes des comptes mandats porte sur environ 98 millions de francs, fin 1998. Le CDF a constaté que l'EPFL a accumulé au fil des ans sur ces comptes des réserves financières libres d'affectation et disponibles en cash. En effet, des échantillons de comptes représentant près de 56 millions de francs montrent que plus de 42 millions de francs peuvent être considérés comme n'étant plus affectés à des projets en cours. L'EPFL a reconnu que le CDF a abordé par cette analyse une problématique bien réelle concernant ces comptes mandats et partage en partie ses conclusions. Le CDF a recommandé que ces excédents de liquidités soient réinjectés dans le circuit de la recherche. L'EPFL ne s'est pas opposée à l'application de ce principe de meilleure gestion des ressources financières mises à disposition des chercheurs.

2.8 Impôts

2.8.1 Surveillance financière cantonale dans le domaine fiscal de la Confédération

Le CDF est d'avis que la surveillance de l'administration fédérale des contributions (AFC) met trop de poids sur le traitement de dossiers que les cantons ont reconnu comme étant des cas à problèmes. L'AFC en revanche considère ce mode de surveillance comme précieux et indispensable à une taxation unifiée. Selon le CDF, le déroulement et les contrôles internes des systèmes de taxation et d'encaissement des cantons devraient davantage être vérifiés et évalués.

Il n'y a pas eu jusqu'à ce jour des contacts systématiques dans le domaine fiscal entre le CDF et les organes cantonaux de surveillance des finances. Compte tenu du poids des impôts fédéraux prélevés par les cantons, le CDF veut développer à l'avenir des activités complémentaires, naturellement en respectant les compétences conformément aux législations cantonale et fédérale. D'entente avec les contrôles cantonaux des finances, la création d'un groupe commun de travail a été décidée, groupe chargé de faire un état des lieux.

2.8.2 Taxe sur la valeur ajoutée

La révision a porté sur le bouclage des comptes au 31 décembre 1999, sur l'analyse des processus au sein du révisorat de l'Administration fédérale des contributions (AFC), ainsi que sur la gestion des projets et sur la sécurité informatique.

Le CDF a constaté que les écritures de bouclage ont été effectuées correctement. En revanche, la vérification ultérieure des données comptables agrégées du système comptable MOLIS, de l'ensemble des chiffres présentés dans le rapport annuel de l'AFC et dans le compte d'Etat, s'avère difficile. L'AFC est consciente que l'actuel système MOLIS ne répond que partiellement aux exigences en matière de tenue des comptes.

Des mesures devront également être prises afin d'améliorer la transparence de l'information comptable, notamment en ce qui concerne le principe brut qui n'est pas respecté. Des solutions devront être trouvées en collaboration avec l'AFF et le CDF. A cette occasion seront également abordées la création éventuelle d'un compte pour débiteurs douteux, ainsi que la constitution d'une provision y relative.

Le révisorat présente des lacunes au niveau du système de contrôle interne. La séparation de fonctions n'est pas toujours respectée, notamment en matière de paiements aux créanciers et de mutations d'adresses de paiement. Les activités de l'inspecteur financier interne d'autre part devraient être recentrées afin d'éviter qu'il accomplisse des tâches qu'il contrôle par la suite. La dimension financière et la complexité des travaux nécessitent au moins un poste à temps complet.

2.9 Assurances sociales

2.9.1 Office fédéral des assurances sociales

Lors d'une révision de l'unité administrative effectuée à fin 1999, le CDF a constaté que le service financier de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) manque de personnel. Seule une personne à plein temps et un apprenti sont en charge de ce service. Le comptable responsable était absent depuis un temps prolongé pour raisons de santé.

Il n'était pas possible au moment de la révision de constater combien de factures étaient impayées. Parce que les directives concernant la mise en comptes n'ont pas été suffisamment observées, le service financier a dû renvoyer aux responsables de crédit la moitié des factures qu'ils lui avait transmises.

En janvier 1999, l'OFAS a introduit SAP R/3 pour la comptabilité. Cette nouvelle orientation a entraîné des modifications et adaptations dans les procédures appliquées. Des problèmes ont surgi lors de l'introduction de ce système; de plus, les connaissances nécessaires à l'utilisation du système SAP manquaient encore. Aussi la comptabilité n'était-elle pas à jour au moment de la révision.

Il résulte de cette situation que la surveillance du domaine financier est insuffisante; elle aboutit à une concentration des tâches sur un nombre restreint de collaborateurs. Nous avons formulé des objections à l'encontre de ce cumul de fonctions. De plus, les compétences et responsabilités dans le domaine financier n'étaient pas réglées clairement. Un système de contrôle interne manquait totalement.

En raison des lacunes constatées, la tenue de la comptabilité n'a pas pu être qualifiée de régulière. La direction de l'office a pris des mesures immédiates sur le plan de l'organisation et s'efforce de faire avancer le rétablissement d'une comptabilité régulière, conforme aux prescriptions de la Confédération. De nombreux comptes ont déjà été épurés et le poste de chef du service financier a été repourvu à l'interne. Pour le traitement des problèmes en suspens et pour la clôture de l'année 1999, il a été fait appel à des spécialistes de l'office et de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication. Pour optimiser les processus et améliorer l'utilisation du système SAP, l'OFAS a créé un groupe de projet. Un contrôle du suivi, effectué à la fin de l'année sous revue, a montré que les mesures introduites par la direction de l'office ont eu un effet positif.

2.9.2 Fonds de compensation de l'assurance-chômage

En raison d'une malversation, la comptabilité 1998 n'a pu être vérifiée qu'avec retard. Les comptes ont été révisés avec l'aide d'une société fiduciaire privée, pour la première fois comme comptes de groupe.

Les comptes consolidés 1999 du Fonds de compensation de l'assurance-chômage ont été également révisés selon les principes de la Chambre fiduciaire suisse applicables à la révision des comptes de groupe. Les révisions ont donné lieu à des remarques relatives au système de contrôle interne de six caisses. Des lacunes relativement fréquentes ont été relevées à propos du cumul de fonctions, des procédures de contrôle et de la gestion des débiteurs. La régularité des comptes des caisses a pu

être certifiée, à l'exception de la Caisse cantonale fribourgeoise en relation avec les malversations qui y ont eu lieu.

Dans le domaine des offices régionaux de placement, des services de logistique des mesures de marché du travail et des offices cantonaux de l'industrie, des arts et métiers et du travail, les nombreuses remarques se référaient à des problèmes comptables, aux frais d'administration et aux procédures de contrôle. La régularité des comptes des cantons de Zurich, Lucerne, Zoug, Neuchâtel et Genève a donné lieu à des réserves.

Dans sa prise de position, le Secrétariat d'Etat à l'économie assure vouloir vouer une attention particulière au règlement des lacunes. L'engagement, au début de l'année 2001, d'un inspecteur interne devrait garantir une indépendance indispensable au fonctionnement d'une surveillance financière efficace.

2.9.3 Contrôles d'employeurs

Conformément à l'art. 68, al. 2, LAVS, l'application des dispositions légales par les employeurs affiliés à la caisse de compensation doit être contrôlée périodiquement. D'après l'art. 5, al. 1 et 2, de l'ordonnance sur la Caisse fédérale de compensation, les employeurs affiliés à cette caisse doivent être contrôlés par le CDF. Dans l'année sous revue, le CDF a effectué de nombreux contrôles auprès de différents offices fédéraux et organisations affiliées. Une fois de plus, il a fallu constater que les contributions n'ont pas été calculées correctement, ce qui a eu pour conséquence de faire naître en faveur de la Caisse fédérale de compensation des créances ultérieures. Dans la plupart des cas, des problèmes de délimitation entre activités indépendante et dépendante liés à des mandats pour expertises en étaient la cause. L'inconvénient réside dans le fait que, dans de tels cas, le paiement de contributions est souvent entièrement à charge de l'employeur.

3 Contrôles dans les départements

Le CDF donne en principe la priorité au contrôle du bouclage annuel du compte d'Etat de la Confédération et des comptes de ses entreprises pendant le premier semestre. Les rapports correspondants servent d'outils en mains de la Commission des finances et des Chambres fédérales pour l'approbation des comptes. Les considérations qui suivent se limitent aux résultats des contrôles dans les différents départements, qui sont dignes d'être mentionnées.

Les diverses constatations du CDF concernent en particulier des faits qui ont été relevés à l'occasion des contrôles effectués pendant l'année sous revue et touchant les exercices 1999 et 2000. Au moment de la délivrance du présent rapport, il n'était pas possible d'apprécier de manière définitive l'élimination, totale ou partielle, des points faibles, ni de vérifier l'application des recommandations du CDF. Les contrôles du suivi en 2001 permettront de juger l'état concret des différents cas. Une liste complète des contrôles effectués se trouve dans l'annexe 1. Les mandats spé-

ciaux confiés par la Délégation des finances des Chambres fédérales et par le Conseil fédéral n'y figurent cependant pas.

3.1 Département fédéral des affaires étrangères

Les contrôles de différents domaines et les révisions de différents comptes annuels d'organisations affiliées ont partout abouti à de bons résultats. Il vaut la peine de mentionner les constatations de l'Inspectorat consulaire et financier. Les procédures disciplinaires portant sur les manquements constatés par l'inspectorat dans les représentations à l'étranger ont été appliquées correctement. Au vu de l'importante rotation dans le personnel des représentations à l'étranger et de la signification croissante des technologies de l'information, le CDF a recommandé d'orienter davantage le programme d'inspection sur les risques et de redéfinir le poids donnés aux contrôles à la Centrale et dans les représentations étrangères.

Le CDF travaille, en collaboration avec le Secrétariat général du département et l'Université de Neuchâtel, sous le signe du respect de l'indépendance et de la séparation des fonctions, à un concept de controlling opérationnel des représentations suisses à l'étranger. Pour le surplus, on renverra aux considérations sur la coopération au développement (cf. ch. 2.4).

3.2 Département fédéral de l'intérieur

Le projet «Life Skills» constituant un programme de prévention contre la drogue pour jeunes en Suisse occidentale avait dû être abandonné en raison de la résistance de quelques cantons. Le décompte final relatif à ce projet a fait apparaître un découvert de 100 000 francs. L'Office fédéral de la santé publique a renoncé, en accord avec le CDF, à exiger un remboursement de ce montant auprès de la personne chargée d'exécuter le programme.

Avec le transfert de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments à l'Institut suisse des produits thérapeutiques, la décision a été prise de confier le contrôle des comptes 1999 à la Confédération. Le CDF a pu confirmer la tenue régulière de la comptabilité 1999 et des comptes annuels.

Le CDF participe aux travaux de révision des directives de mensuration dans le cadre de la conférence des subventions à la construction. Le remaniement de ces directives touche essentiellement l'examen des valeurs forfaitaires de coûts de surfaces comme base d'octroi de subventions. Le CDF espère augmenter avec les nouvelles lignes directrices la sécurité du droit pour les subventionnements et, à l'avenir, supprimer ainsi les contrôles dispendieux des contributions.

L'examen des comptes annuels de nombreux fonds et fondations a permis de constater qu'ils étaient tenus de manière régulière à une exception près, touchant le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation à Aarau. Le montant qu'il devait à la Caisse de pensions n'a pas été déclaré et aucune provision n'a été constituée pour des créances éventuelles de l'Administration fédérale des contributions. De plus, des réserves avaient été constituées avec des gains des années 1995 à 1998. De l'avis du CDF, les bases légales faisaient défaut à cet effet.

3.3

Département fédéral de justice et police

Dans le cadre d'un contrôle de surveillance financière, le CDF a examiné, en rapport avec le mandat «ONU» de l'ancienne procureure de la Confédération, les dépenses extraordinaires prises en charge par la Confédération, en particulier le loyer du logement privé, les frais de remises en état des locaux loués, les contributions d'employés à la Caisse de pensions de la Confédération, ainsi que les dépenses pour prestations extraordinaires. Le secrétariat général s'en est référé à la décision du Conseil fédéral et au fait que ce dossier constitue un cas sans précédent.

Dans le domaine de la protection de l'Etat, le CDF contrôle, en se fondant sur un mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales, les frais de recherches policières, l'indemnisation des mesures de surveillance, les dédommagements aux cantons pour la protection de l'Etat, les dépenses pour la lutte contre le commerce illégal des stupéfiants, ainsi que les frais spéciaux. Le CDF a pu constater que les faits déterminants financièrement dans les domaines contrôlés sont en ordre, tant sur le plan de la juste application du droit que sur celui de l'économie et de la régularité.

3.4

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

A la suite des malversations du cas «Bellasi», le CDF a effectué des contrôles d'efficacité du système de contrôle interne à l'Office fédéral du sport, aux Forces aériennes et au Groupement de l'armement. Dans l'ensemble, les résultats peuvent être qualifiés de bons.

Une enquête sur l'emploi d'argent en espèces dans l'administration fédérale a montré que ce mode de paiement représente une très petite partie du trafic des paiements des offices. Le risque qu'il représente est donc faible, mesuré au volume financier du budget fédéral. Ainsi, en 1999, environ deux millions de transactions se sont faites par La Poste représentant un volume de paiements de 54 milliards de francs. Le trafic effectué par la Banque nationale s'est élevé à 24 milliards de francs. Par comparaison, les paiements en espèces se sont élevés à 143 millions de francs, ou 0,2 % du trafic des paiements effectués par La Poste et par la Banque nationale. La plus grande partie des paiements en espèces, soit 117 millions de francs, concernent la troupe.

La Confédération possède une collection d'art importante. Les œuvres d'art sont prêtés aux représentations à l'étranger et mis à disposition de différents offices. Lors de contrôles dans les entreprises d'armement, des disparitions de plusieurs œuvres d'art furent constatées. Ces œuvres restèrent introuvables malgré d'intenses recherches. La cause en réside dans l'absence de contrôles d'inventaire qui eut pour conséquence des pertes lors de diverses réorganisations de l'administration fédérale. Malheureusement ces constatations ne se réduisent pas aux entreprises d'armement. L'office fédéral de la culture tient depuis 1989 une banque de données informatisée. Mais ce n'est que pendant ces deux dernières années que l'on a commencé à comparer l'inventaire de la collection avec les listes tenues dans les différents offices fédéraux afin d'élucider les disparités. Le CDF fera le point au courant de l'année avec l'Office fédéral de la culture.

Le contrôle effectué en 1997 auprès des systèmes d'information géographique (SIG) a révélé de nombreuses lacunes dans la stratégie et la coordination des différents systèmes. Sont qualifiés de SIG, les applications informatiques dans le domaine de la gestion du territoire, comme par exemple le registre foncier, la cartographie, l'aménagement du territoire, la protection du paysage et le réseau ferroviaire. Lors du contrôle du suivi effectué pendant l'année sous revue, le manque de coordination dans le domaine de la politique des prix et du marketing a été critiqué.

La réorganisation de l'armée avec, pour corollaire, la diminution des effectifs et des jours de service, touche aussi le taux d'occupation des places d'armes et des cantonnements. Une recherche entreprise en 1996 déjà par le CDF a montré que les cantonnements sont sous-occupés depuis un certain temps. Pendant l'année sous revue, la réalisation des recommandations a été vérifiée. Le CDF a pu constater un développement positif allant dans le sens d'une mise à disposition et d'une utilisation plus rentables de cette infrastructure de formation.

3.5 Département fédéral des finances

En plus des priorités mentionnées dans les chapitres antérieurs et portant sur l'informatique, le compte d'Etat et les impôts, ce sont ici surtout les différentes révisions auprès de la Centrale de compensation avec le Fonds de compensation de l'AVS qui retiendront l'attention. Lors de la révision principale de la Caisse suisse de compensation, des erreurs de prestations ont été constatées dans 12 cas sur 95 vérifiés. Le système de contrôle interne ne couvre pas à 100 % le risque d'erreur dans le domaine des prestations. Les propositions pour une meilleure surveillance des risques, telles que l'application du principe du double contrôle furent réfutées pour des raisons économiques. La Caisse suisse de compensation veut se limiter à des contrôles de plausibilité et par sondages. Le CDF a pu se rallier à cette façon de voir.

Quant aux Fonds de compensation de l'AVS, il y a lieu de confirmer une fois de plus que le degré de couverture ne correspond pas aux dispositions légales. D'après l'art. 107, al. 3, LAVS, le Fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber en-dessous du montant des dépenses annuelles. Le degré de couverture à fin 1999 ne s'élevait qu'à 79 %.

La constitution de réserves avec les contributions de la Confédération donne toujours lieu à des discussions. La loi sur les subventions est claire: selon l'art. 14, ne sont prises en compte que les dépenses effectivement supportées et pour autant qu'elles aient été absolument nécessaires à un accomplissement approprié de la tâche. L'administration fédérale des finances va émettre en accord avec le CDF des directives visant à donner à ces dispositions légales tout leur poids.

3.6 Département fédéral de l'économie

Lors des contrôles en rapport avec la liquidation de l'Union suisse du commerce de fromage S.A., il a fallu constater que le salaire annuel d'une collaboratrice a passé de janvier 1996 à novembre 1999, successivement de 106 000 à 193 700 francs. Cette augmentation disproportionnée de salaire faite dans le but d'obtenir une augmentation de rente n'a pas seulement eu pour effet d'alourdir le poste de salaires

correspondant, mais encore de manière importante les dépenses liées aux réserves mathématiques du 2^e pilier. Suite à ces constatations, l'employée a renoncé avec effet rétroactif à une part de son augmentation de salaire. Ensuite, le CDF a critiqué le prix trop faible pratiqué pour les licences à l'exportation, ce qui équivaut à un subventionnement de l'exportation de fromage au Canada.

A l'examen du compte laitier, le CDF a constaté qu'un montant de 42 millions de francs n'a pas été payé comme prévu par l'association des producteurs de lait à l'agriculture. L'Office fédéral de l'agriculture a demandé le remboursement, mais a omis de faire valoir le montant des intérêts équivalant à environ 70 000 francs. Quant aux subventionnements des constructions d'écoles d'agriculture ou de leur entretien, le CDF a recommandé d'instaurer un controlling garantissant le remboursement des crédits octroyés.

Le CDF contrôle dans l'ensemble du domaine des subventions les contributions aux constructions. Pour les constructions d'écoles professionnelles, le contrôle de 13 projets de constructions a montré que les subventions de la Confédération ont excédé leur limite de presque trois millions de francs.

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

Il résulte de l'examen des contributions aux investissements de la station Preda des chemins de fer rhétiques que la rentabilité de ce projet ne pouvait être prouvée que partiellement. Pour un autre projet également – il s'agit du contournement de Kirchberg, soit du domaine des transports – des critiques étaient à formuler. Le traitement du dossier était partiellement défectueux et le contrôle du projet par l'Office fédéral des routes (OFROU) était insuffisamment documenté. En outre, les évaluations de rentabilité des mesures de protection contre le bruit faisaient défaut.

Un collaborateur des CFF a reproché un mauvais management entraînant des coûts supplémentaires de plusieurs millions de francs dans la direction du projet «Navettisation des voitures unifiées» («Verpendelung der Einheitswagen IV»). Le CDF a examiné ces reproches. Il est arrivé à la conclusion que, pour l'essentiel, ces accusations n'étaient pas justifiées. Même si le controlling et le reporting devaient être qualifiés d'insuffisants pendant la première moitié du projet, celui-ci a pu être bouclé avec succès et dans les délais. Les responsables disposaient d'un grand pouvoir d'appréciation dans la délimitation entre coûts d'investissements et frais d'entretien. Les compétences n'ont cependant pas été outrepassées.

Le contrôle de la réalisation des projets de routes nationales dans les cantons se fait en première ligne par les autorités cantonales compétentes puisque ceux-ci sont les maîtres d'ouvrage. La Confédération verse les contributions financières. L'OFROU surveille toute l'activité des cantons dans le domaine des routes nationales. Le CDF exerce la haute surveillance. Il contrôle en particulier l'efficacité de l'organisation de surveillance de l'OFROU et des contrôles cantonaux des finances. Le CDF a constaté un manque partiel de systématique et des faiblesses structurelles dans l'organisation du contrôle à l'OFROU qui eurent pour conséquence un manque d'efficacité et de conscience des coûts. Lors de révisions dans deux cantons, le CDF a repéré l'absence de vérifications matérielles en raison d'un manque de ressources

humaines; en particulier des adjudications de mandats de contrôle ont toujours été faites aux mêmes bureaux d'ingénieurs.

Au regard des importantes recettes escomptées d'une mise aux enchères de licences UMTS, le CDF a contrôlé la sécurité de l'informatique à l'Office fédéral de la communication. Les clarifications entreprises ont révélé différents points faibles qui ont pu être éliminés à temps.

Dans le cadre du contrôle des comptes annuels 1998 et 1999 auprès des responsables de cours de l'instruction aéronautique préparatoire qui sont pilotés par l'Aéro-club suisse, percevant annuellement trois à quatre millions de francs au titre de contribution de la Confédération, le CDF a critiqué qu'aucune taxe d'inscription ne soit perçue pour les sauts en parachute.

4 Mandats internationaux

En application de l'art. 6 de la LCDF, le CDF exerce également des mandats de contrôle auprès d'organisations internationales.

Le Conseil fédéral confie au CDF des mandats de révision auprès des organisations qui lui en font la demande. Le directeur du CDF exerce le mandat de vérification extérieure des comptes de trois institutions spécialisées des Nations unies, à savoir:

- l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), à Genève,
- l'Union internationale des télécommunications (UIT), à Genève, et
- l'Union postale universelle (UPU), à Berne.

A ce titre, le CDF participe aux travaux du Comité de Vérificateurs extérieurs des Nations Unies et de ses Institutions spécialisées (Panel). Les autres pays membres du Panel sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, le Canada, la France, l'Inde, les Philippines et le Royaume-Uni. Son engagement dans ce comité international procure au CDF des échanges fructueux avec d'autres autorités de surveillance, assure l'unité de doctrine et permet d'entretenir de précieux contacts. Le CDF peut tirer parti des connaissances acquises dans ce contexte pour ses propres activités de révision. Les relations entre la vérification extérieure, le contrôle interne et les autres organes de surveillance sont périodiquement analysées et les synergies mises à profit.

A côté des trois institutions spécialisées des Nations unies mentionnées ci-dessus, le CDF est en charge, par son directeur suppléant, de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), à Berne, et de l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), à Munich et au Chili. Etant membre d'autres organisations intergouvernementales dont les comptes sont vérifiés à tour de rôle par chacun des membres, la Suisse est périodiquement appelée à procéder à des vérifications. En 2000, le CDF a contrôlé les comptes des organisations suivantes:

- le secrétariat de l'AELE à Genève et Bruxelles. Le CDF est membre de l'Organe supérieur de contrôle des finances de l'AELE et en assume simultanément la présidence;

- le bureau du représentant des Droits de l’Homme à Sarajevo, en Bosnie-Herzégovine; le mandat pour le bureau des Droits de l’Homme à Sarajevo est prorogé d’une année, malgré le départ de Madame Haller, à la demande de l’OSCE. Le CDF veut ainsi garantir la continuité dans ce domaine.
- l’Organisation européenne pour l’utilisation de satellites météorologiques (EUMETSAT) à Darmstadt (en collaboration avec l’Espagne);
- l’Agence intergouvernementale de la Francophonie à Paris, et divers bureaux régionaux et représentations permanentes.

Cet engagement du CDF auprès d’organisations internationales représente un travail considérable – environ un millier de journées de révision par année. Les contrôles d’organisations internationales absorbent une part importante des ressources du CDF qui, en signe de la disponibilité de la Suisse, sont mises à disposition gratuitement. Ici encore, des recommandations pour l’amélioration des systèmes de contrôle interne et pour l’optimisation des applications informatiques ont pu être faites.

5 Cas restés en suspens et informations

Pendant l’année sous revue, un important cas en suspens depuis plusieurs années, soit la Caisse de pensions de la Confédération, a pu être mené à bien. Ainsi, pour la première fois depuis plus de dix ans, les comptes annuels 2000 peuvent être approuvés sans réserve par le Parlement. Pour deux événements spéciaux survenus en cours d’exercice, le CDF n’a pas voulu attendre la clôture de la procédure de contrôle avant d’informer la Délégation des finances des Chambres fédérales, la cheffe du département concerné ainsi que le chef du Département fédéral des finances, conformément à l’art. 15, al. 3, LCF. Il s’agit d’une malversation à l’EPFZ et du versement de contributions trop importantes de la Confédération dans le domaine de l’asile.

5.1 Cas restés en suspens

Conformément à l’art. 14, LCF, le CDF doit donner connaissance avec le rapport annuel des cas restés en suspens à la suite de révisions. Le Conseil fédéral surveille ces suspens conformément à l’al. 4 de cet article.

Pendant l’année sous revue, l’affaire pendante de la Caisse de pensions de la Confédération a pu être réglée. Depuis le 1^{er} juillet 1999, la fiduciaire Ernst&Young SA fonctionne en qualité d’organe de contrôle de la CFP (art. 53, LCFP, et 63, al. 1, des statuts CFP). Le CDF veille aux intérêts de la Confédération dans le cadre de la surveillance financière. Le CDF a donné son accord à la procédure d’épuration comptable des «anciennes charges» de la CFP avec l’exigence toutefois d’une mention expresse pour les comptabilisations spéciales dans le compte d’Etat. Le plan du 20 janvier 2000 de la CFP constituait la base d’une procédure d’épuration simplifiée. L’organe de contrôle a fait savoir que si l’épuration se faisait comme convenu, il abandonnerait, dans la clôture de l’exercice 2000, la réserve contenue dans le rap-

port de l'année précédente concernant l'exactitude des créances non encore confirmées envers la Confédération.

Le suspens dans le domaine de l'essai des matériaux du LFEM a également pu être liquidé en 2000 par le remboursement du prêt à hauteur de 680 000 francs.

Un dossier est encore ouvert auprès de l'Office fédéral de la culture. Sur le fond, les contestations ressortent de la requête que le CDF a faite dans le cadre du message pour la création d'une fondation de droit public. Le Conseil fédéral veut soumettre au Parlement d'ici fin 2001 son message à l'appui d'une loi fédérale sur la Fondation Musée Suisse.

Il n'y a pas d'autre révision pendante à signaler pour l'année sous revue conformément à l'art. 14, LCF.

5.2 Informations selon l'art. 15, al. 3, LCF

L'art. 15, al. 3, LCF prescrit que lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il est tenu d'en informer, outre les offices fédéraux, le chef du département concerné 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. S'il le juge opportun, il en informe le Conseil fédéral. Deux contrôles de l'année sous revue ont impliqué des informations conformément à cette disposition légale.

5.2.1 Malversation à l'école polytechnique fédérale de Zurich

Un collaborateur de l'EPF de Zurich a détourné environ 540 000 francs. Une procédure pénale est en cours pour abus de confiance et faux dans les titres. Le cas est traité par un procureur zurichois. En outre, une procédure civile est en cours pour récupérer cette somme.

Le prévenu est un collaborateur du domaine des finances de l'EPFZ. Des manipulations de pièces bien ciblées lui ont permis de détourner de manière répétée des sommes en espèces. Les actes délictueux se sont étendus sur plusieurs mois avant d'avoir été découverts en été 2000. L'incident a mis au jour des lacunes dans l'organisation qui ont partiellement été corrigées par des mesures immédiates. De plus, l'EPFZ a confié un mandat à un tiers pour faire examiner son système de contrôle interne.

5.2.2 Domaine de l'asile

Le CDF a effectué, en collaboration avec l'Inspection des finances de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), une révision auprès de la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS) à Renens. Par procuration du Conseil d'Etat, le

Département de la santé et de l'action sociale a délégué à partir du 1^{er} juillet 1994 ses compétences cantonales en matière d'asile à cette fondation. Toutefois, à l'égard de la Confédération, l'Etat de Vaud reste compétent pour la mise en œuvre de la loi et est responsable de l'utilisation correcte des contributions fédérales.

La révision du CDF a montré des lacunes importantes du système de contrôle interne et un manque de fiabilité des flux d'informations à tous les niveaux de la FAREAS, ainsi qu'entre les différentes autorités cantonales et la FAREAS. En conséquence, les décomptes trimestriels produits par la FAREAS pour la facturation à l'ODR étaient pour la période 1995 à 2000 faux ou incomplets.

La première source d'erreur provient de retards dans la mise à jour des banques de données. La FAREAS avait d'ailleurs déjà constaté qu'il lui fallait un laps de temps supérieur à celui qui lui est imposé par le Canton pour que toutes les mutations puissent être prises en compte et garantir des décomptes corrects. C'est pourquoi elle a produit des correctifs pour les années 1996 à 1998. Mais, pour des raisons inexplicables, ces montants, tous en faveur de la Confédération, n'ont jamais été crédités à l'ODR. Une deuxième source importante d'erreurs concerne les revenus perçus par les requérants d'asile et qui doivent en partie être restitués. En général, lorsque ces revenus sont déclarés par les requérants – ce qui n'est d'ailleurs pas toujours le cas, leur droit à l'assistance est correctement calculé. Les informations concernant ces revenus figurent généralement dans les dossiers. En revanche, il arrive souvent qu'elles ne soient pas transmises à la centrale de la FAREAS ou bien qu'elles soient transmises, mais ne soient pas saisies dans la banque de données. Les décomptes trimestriels sont ainsi erronés. Ces faiblesses du système d'information ont malheureusement une lourde portée financière. Les analyses permettent au CDF d'affirmer qu'au moins 26 % des revenus n'ont pas été saisis. Enfin, la non-observation des normes ODR dans les domaines de l'attribution de permis B (période 1996–2000) et des prolongations de séjour entraînent également une facturation à tort à l'ODR.

Dans l'ensemble les corrections nécessaires en faveur de la Confédération sont de l'ordre de 22 millions de francs.

6 Autres prestations de services du CDF

Outre son activité principale dans le domaine de l'audit, le CDF exerce des tâches de soutien à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral, et participe aux procédures de consultation des projets de lois et d'ordonnances. Il peut ainsi exercer une influence sur les questions relatives à la surveillance financière et ce déjà au stade des travaux législatifs préparatoires.

6.1 Le soutien de la Délégation des finances des Chambres fédérales et du Conseil fédéral

L'activité de contrôle du CDF permet au Parlement d'exercer sa haute surveillance; elle appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration. Les rapports détaillés du CDF sur ses diverses vérifications permet

à la Délégation des finances des Chambres fédérales d'intervenir au besoin auprès du Conseil fédéral. Enfin, les Chefs de département, ainsi que la Chancelière fédérale sont informés de manière condensée des révisions effectuées auprès des services dont ils ont la responsabilité.

Par ailleurs, le CDF collabore à la préparation et à l'exécution d'inspections entreprises par la Délégation des finances des Chambres fédérales. Le CDF accomplit encore des mandats subséquents découlant de révisions et se prononce sur les questions les plus diverses. Durant l'année sous revue, les questions liées à la constitution de réserves et aux transferts de crédits, ainsi qu'à une enquête sur un cas de corruption en Bosnie-Herzégovine figuraient parmi les principales.

En 1999, le Conseil fédéral a chargé le CDF de faire une analyse de processus et de risques au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). En 2000, le CDF poursuit ce mandat en apportant son aide au DDPS en vue de réaliser des mesures à prendre.

6.2 Avis sur les projets de loi et ordonnances du Conseil fédéral

Le CDF s'est prononcé sur différentes affaires du Conseil fédéral. Parmi elles, il convient d'énumérer en particulier la loi fédérale sur la transparence de l'administration et l'ordonnance sur le personnel fédéral.

Le CDF préconise la transparence en matière de surveillance financière. Voilà pourquoi il s'est aussi exprimé en faveur du principe d'une subordination à la nouvelle loi sur la transparence. Toutefois, il conviendra d'empêcher des publications hâtives avant la conclusion d'une procédure de contrôle, afin qu'elles ne réduisent pas à néant l'objectif d'optimisation recherché pour l'administration. Sinon, les relations constructives existantes entre organismes contrôlés et contrôleurs pourraient mal tourner et éveiller défiance et sentiments d'isolation. S'agissant d'informer le public d'une manière pondérée, il importe que dans les cas où le CDF prévoit la publication d'un rapport de contrôle conjointement avec l'avis de l'unité administrative contrôlée et éventuellement accompagnée par l'appréciation de la Délégation des finances, les documents qui s'y rapportent ne deviennent accessibles à l'opinion publique qu'après cette publication-là. Aussi le CDF a-t-il proposé qu'une règle de droit spéciale fixe qu'une affaire de révision incombant au CDF, contenant des documents et un rapport, ne soit considérée comme accessible au public qu'une fois que la Délégation des finances des Chambres fédérales aura traité l'affaire et que le CDF aura publié le rapport en question. Le Conseil fédéral adoptera le message à l'appui de la loi fédérale sur la transparence de l'administration dans le courant de la première moitié de l'année 2001.

Dans le cadre de la procédure de consultation des offices relative à l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur le personnel de la Confédération, le CDF a demandé que l'on tienne compte de l'autonomie en matière de personnel, ancrée dans la loi sur le contrôle des finances, à telle enseigne qu'il puisse édicter son propre statut de personnel, comparable à celui de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI). Le CDF part du principe que ses attentes pourront être prises en considération dans le cadre de la nouvelle législation sur le personnel et espère devenir ainsi plus concurrentiel que jusqu'à présent sur le marché du travail.

Le CDF est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. A ce titre, il fixe son programme annuel de révisions de manière autonome. Il soutient le Parlement dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles en matière financière et de sa haute surveillance; il appuie le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration. En matière de révision, le CDF accomplit sa tâche en l'orientant sur les risques possibles. Sa manière de travailler est coopérative, préventive et se fonde sur les normes de la Chambre fiduciaire ainsi que sur les organismes professionnels internationaux. Dans l'exercice passé sous revue, il disposait d'un budget d'environ 12 millions de francs et occupait quelque 80 collaborateurs. Il met un accent particulier sur la formation et le perfectionnement professionnels de son personnel.

7.1 Les critères de contrôle et la méthode de travail

A l'instar des sociétés fiduciaires, l'exactitude quant au fond et à la forme des comptes annuels sont les critères de vérifications du CDF dans l'exécution de ses mandats d'organe de contrôle ou de révision. La révision du compte d'Etat constitue de loin la plus grande part dans le portefeuille d'attributions du CDF, encore que la révision du Fonds pour les grands projets ferroviaires ou celle du Fonds de compensation de l'AVS soient aussi importantes. S'agissant des révisions des unités administratives, le CDF vérifie si les livres comptables sont tenus de façon régulière. Il s'assure que les recettes et les dépenses sont légitimes, qu'elles s'appuient sur une base légale et que les moyens sont engagés économiquement. Enfin, en vertu de la loi fédérale sur le contrôle des finances, le CDF peut également contrôler si les dépenses consenties ont bel et bien eu l'effet escompté.

Le CDF révisé les comptes en s'inspirant des lignes directrices que voici:

- Orientation sur les risques: le CDF met l'accent là où le risque est le plus grand. Autrement dit, l'appréciation régulière des risques est l'une des tâches majeures du CDF. Il y a un grand risque, par exemple, lorsque l'organisme contrôlé brasse une somme considérable d'argent ou encore lorsqu'un organisme révisé comprend des structures enchevêtrées. Connaître la qualité du système de contrôle interne (SCI) de l'unité administrative facilite l'appréciation des risques et fournit de précieuses indications et points de repère sur l'utilisation peu économique des ressources déployées.
- Standards professionnels: Dans ses contrôles, le CDF s'inspire des normes de révision de la Chambre fiduciaire et de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).
- Style coopératif: Le CDF déploie son activité dans un esprit coopératif et fait en sorte que l'unité contrôlée acquiert une plus-value. Il s'efforce également d'optimiser la sécurité et les processus de travail au sein de l'administration. Il ne se comporte point en gendarme mais, au contraire, comme un véritable partenaire.

- Style préventif: Le CDF concentre son activité sur l'analyse des déroulements et processus de travail. C'est la meilleure manière de garantir à une très vaste échelle, à la fois, que la comptabilité est tenue avec l'exactitude et de manière conforme, et que les ressources provenant des contribuables sont utilisées le plus économiquement possible.

7.2 L'organisation

Le CDF est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération. En tant que tel, il a une position institutionnelle particulière.

- Le CDF soutient le Parlement dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles en matière de finances et dans la haute surveillance sur l'administration.
- Le CDF soutient le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration.

Investi de son mandat de révision, le CDF ne contrôle dès lors pas uniquement l'administration, mais encore tout autre organisme œuvrant au moyen de ressources provenant des contribuables, notamment les destinataires de subventions.

L'indépendance du Contrôle des finances s'exprime de la manière suivante:

- Le CDF fixe son programme de contrôles d'une manière autonome. Il en informe le Conseil fédéral et la Délégation des finances.
- Le CDF peut refuser les mandats spéciaux émanant du Parlement et du Conseil fédéral si ceux-ci risquent de compromettre la réalisation de son programme de vérifications.
- Le CDF soumet son budget directement au Parlement.
- Le directeur ou la directrice du CDF procède d'une manière autonome à la nomination ou à la promotion de tout son personnel.
- Le directeur ou la directrice du CDF est élu(e) par le Conseil fédéral. Le Parlement confirme cette élection.
- D'un point de vue strictement administratif, le CDF fait partie du DFF, mais il ne lui est pas subordonné pour autant.

Autonomie et indépendance ont un corollaire: la responsabilité. Le CDF répond de la qualité de son travail. En tant qu'organe de surveillance suprême de la Confédération, il répond au premier chef de la haute surveillance et non point de la gestion financière des différentes unités administratives. Ce sont les offices et les départements compétents qui endossent cette responsabilité-là.

Pour le CDF, l'an 2000 a été placé sous les auspices de la réalisation des mesures de réorganisation. Ainsi, le CDF avait-il choisi d'ancrer ses processus dans une structure d'organisation de forme «matricielle». Celle-ci implique une dimension «clients» et une seconde dimension «compétences». Six chefs de mandats se chargent de la dimension clients et de l'élaboration du programme annuel. Les réviseurs sont attribués à un domaine spécialisé, respectivement à un centre de compétence. Il existe cinq centres, à savoir deux pour les révisions financières, un pour les ques-

tions de constructions, un autre pour l'informatique et enfin un dernier pour les révisions portant sur la rentabilité. Les chefs de ces centres de compétence ont pour tâche d'assurer l'acquis et le développement des connaissances en la matière, puis évidemment de garantir la qualité des révisions.

Ils assument personnellement la responsabilité de leurs collaborateurs et collaboratrices dans ce domaine. Font notamment partie de leurs attributions, les entretiens portant sur la fixation des objectifs à atteindre, sur les appréciations des prestations ainsi que sur les questions liées aux qualifications et au salaire au rendement (cf. l'organigramme figurant en annexe 2).

La répartition des réviseurs sur les divers contrôles et projets individuels se fait sur la base des besoins de ressources annoncés par les chefs de mandats susmentionnés et de concert avec les centres de compétence. Cependant, des règles très strictes régissent la formation des équipes. En effet, le profil des exigences a la première priorité pour l'attribution. La disponibilité (dans le temps) des réviseurs est la seconde priorité, tandis que la concordance des mesures de développement personnel des réviseurs avec les possibilités bien définies, offertes par l'audit, constitue la troisième priorité. A l'occasion d'une visite de la Sous-commission de la Commission de gestion du Conseil des Etats, le CDF a eu l'opportunité de commenter en détail les tâches qui lui sont dévolues, le statut qu'il occupe et les méthodes de travail qu'il utilise.

7.3 Finances

Les dépenses du CDF se sont élevées à 10,8 millions de francs en l'an 2000.

Les dépenses et les recettes se composaient de la manière suivante:

Dépenses et recettes du CDF en 2000

Tableau

	1999 Compte	2000 Budget	2000 Compte	Différence par rapport au budget 2000	
	En milliers de francs suisses			En milliers de fr.	En %
Dépenses	10 359	12 041	10 844	-1197	- 9,9
Traitements du personnel	9 785	10 363	9 632	- 731	- 7,1
Prestations de services de tiers	282	1 240	938	- 302	- 24,4
Autres dépenses impersonnelles	291	437	274	- 163	- 37,3
Recettes	259	259	73	- 186	- 71,8
Honoraires	250	250	53	- 197	- 78,8
Remboursements de frais	9	9	20	+ 11	+122,2

Le reliquat de crédit est dû essentiellement aux places non occupées, ce qui se traduit positivement sur les dépenses en matière de personnel et sur les charges d'exploitation. Par ailleurs, les mandats d'experts ont pu être adjugés pour des montants inférieurs à ce qui avait été envisagé.

La rubrique «Recettes» comprend l'indemnisation du Fonds de compensation de l'AVS pour la révision faite à la Centrale de compensation (CC).

7.4 Personnel

Sur les 80 personnes qu'occupe le CDF, 60 personnes environ se consacrent à des tâches d'audit. Parmi les collaboratrices et collaborateurs du CDF, se trouvent environ 30 économistes, titulaires d'une licence universitaire ou d'un diplôme supérieur en sciences économiques, 6 experts-comptables diplômés et experts fiduciaires, ainsi que d'autres spécialistes encore au bénéfice d'une formation supérieure en comptabilité. En ce qui concerne les connaissances techniques, on compte 8 ingénieurs et 6 réviseurs en informatique diplômés (CISA). En outre, le CDF peut s'appuyer sur les vastes connaissances juridiques d'environ 6 juristes.

Le CDF possède des spécialistes chevronnés pour la surveillance financière de la Confédération. Le CDF dispose non seulement du savoir-faire technique en matière de révisions, mais encore de connaissances étendues de l'administration fédérale. Comparée aux experts-comptables œuvrant dans le secteur privé et aux consultants qui ne se penchent qu'exceptionnellement sur les problèmes de l'administration, cette différence est décisive. Certes, le CDF connaît ses limites. Aussi, n'hésite-t-il pas à faire appel à des experts de l'économie privée lorsqu'il s'avère judicieux et économique de le faire.

7.5 Formation et perfectionnement professionnels

Le CDF considère la formation et le perfectionnement professionnels comme étant l'alpha et l'oméga pour accomplir les tâches qui lui sont dévolues. En moyenne annuelle dix journées de travail y sont consacrées par personne. Le CDF veille à ce que les connaissances acquises soient maintenues, consolidées et mises en pratique dans l'intérêt du mandat légal qui lui est confié. Du reste, le CDF est en train d'élaborer un véritable management des connaissances. Tous les collaborateurs se doivent d'approfondir leurs connaissances dans leur domaine de prédilection et de mettre leur savoir à la disposition du CDF. Le CDF met aussi à profit d'autres sources de connaissances importantes émanant de Cours des comptes étrangères, de commissaires aux comptes internationaux et de fiduciaires. Le réseau international de contacts qu'a tissé le CDF se révèle être un facteur de qualité important.

Aux termes des dispositions de l'art. 11, LCF, le CDF peut solliciter la création d'inspections des finances (services de révision interne). Il approuve leur règlement intérieur, surveille l'efficacité de leurs contrôles, édicte des directives en la matière, répond de la formation de leur personnel et veille à coordonner le tout. Lorsqu'une révision interne efficace fonctionne parfaitement, le CDF peut en sa qualité d'organe de surveillance externe réaffecter une partie de ses ressources à l'examen d'autres domaines.

En vertu de l'art. 16, LCF, le CDF peut faire des révisions auprès des cantons qui touchent des subsides de la Confédération. A ce titre, le CDF travaille autant que possible en étroite collaboration avec les contrôles des finances cantonaux. Dans l'année passée sous revue, cette collaboration a été approfondie.

En sa qualité d'organe suprême de surveillance financière de la Confédération, le CDF noue des contacts avec les Cours des comptes étrangères. Ces rapports avec l'étranger, lui permettent non seulement d'entretenir de précieuses relations, mais encore de bénéficier d'échanges d'expériences et d'apprendre d'autres méthodes de révision. D'ailleurs, le CDF est membre de l'INTOSAI, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et de sa filière européenne, l'EUROSAI.

8.1 Inspections des finances de l'administration fédérale

Dans l'ensemble, les relations qu'entretient le CDF avec les inspections des finances présentent un bon esprit de corps, apte à poursuivre et à développer de façon motivée des objectifs communs.

8.1.1 La conception de la révision interne au sein de la Confédération

Selon le concept de la répartition des responsabilités fixé dans la loi sur l'Organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), la fonction de révision interne est rattachée aux groupements et offices respectifs. La loi n'interdit certes pas la création de services d'inspection à l'échelon du département, mais ces services d'inspection seraient alors tenus de se limiter aux contrôles des affaires relevant du département en question.

L'art. 11 LCF, attribue au CDF en tant qu'organe de surveillance externe des finances un rôle clé dans la création de services de révision interne. La création de tels organes de surveillance s'impose lorsque le CDF est amené à conclure que la direction d'un office ne peut plus assurer une gestion financière correcte dans le domaine qui lui est dévolu sans le concours d'une inspection. Les inspections internes ne sont pas le bras armé du CDF, mais ce dernier dispose d'une compétence en matière de directives. La haute surveillance exercée par le CDF implique aussi, selon la loi, la

vérification de l'efficacité des services de révision interne et la coordination de leurs activités de contrôle. L'obligation faite à ces services aux termes de l'art. 11 LCF, d'informer le CDF instaure les bases d'un dialogue permanent. Par ailleurs, le CDF assure les échanges de connaissances pratiques en mettant sur pied régulièrement des ateliers de formation.

8.1.2 Formation

Deux séminaires d'une journée ont été organisés en 2000. Le premier qui s'est déroulé en mai a traité le modèle de référence Cobit. Celui-ci est l'outil de référence de la Chambre fiduciaire suisse en matière de maîtrise et d'audit de processus informatiques. Le second qui a eu lieu en octobre a notamment permis au professeur F. Ruud de l'Université de Saint-Gall de présenter les derniers développements en matière d'audit interne, ainsi que le diplôme CIA (Certified Internal Auditor), organisé sur le plan mondial par l'Institut of Internal Auditors (IIA). Outre ces deux séminaires, le CDF a ouvert aux inspecteurs internes ses propres cours de formation, permettant à 37 collaborateurs des services de révision interne de se former dans des domaines, tels que l'audit des subventions, les acquisitions, les applications SAP R/3 ou encore les évaluations.

8.1.3 De nouvelles inspections des finances

Dans le courant de l'année 2000, deux nouvelles inspections des finances ont été mises sur pied.

L'analyse subséquente aux malversations de «Bellasi» ayant fait apparaître de nombreuses faiblesses dans le système du contrôle interne des Forces terrestres, permit de réaliser dans le courant de l'année passée sous revue la recommandation du CDF, à savoir de créer une inspection des finances dans l'esprit et la lettre de l'art. 11 LCF. Par la suite le CDF a offert l'opportunité à un collaborateur de l'inspection des finances des Forces terrestres d'accomplir un stage d'initiation de trois mois en son sein pour apprendre à connaître les tâches et le mode de travail du CDF.

Une nouvelle inspection des finances a été implantée dans le domaine complexe de l'assurance-chômage et ce grâce à l'étroite collaboration entre le CDF et la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie.

Cette nouvelle inspection est un service d'état-major indépendant et autonome, subordonné directement au chef de la Direction du travail.

8.2 Contrôles des finances cantonaux

Le CDF a poursuivi ses contacts et échanges d'expériences avec les contrôles des finances cantonaux. Il a esquissé les marques en vue d'intensifier la collaboration des organes de contrôle des finances des pouvoirs publics. Les réunions avec les contrôles des finances des cantons suisses alémaniques, romands et du Tessin constituèrent la pièce maîtresse du dialogue entamé avec les cantons. Les discussions ont

porté sur la problématique du système de contrôle interne dans l'optique du détournement de fonds dans le «cas Bellasi» et sur la cohésion entre les différents organes de contrôle à l'exemple de l'Expo.02. Les discussions ont aussi mis en lumière les champs de contrôles dans lesquels la Confédération et les cantons ont des intérêts communs. En matière de formation et de sciences, deux groupes de travail communs ont pu être constitués. Ils traiteront en particulier les questions de la méthode de contrôle et la coordination des tâches de contrôle, notamment dans le domaine de l'encouragement aux universités et aux hautes écoles professionnelles. Il est question d'instituer un autre groupe de travail chargé d'examiner le domaine fiscal.

8.3 Organisations internationales et Cours des comptes étrangers

En 2000, le CDF a derechef soigné divers contacts internationaux. Ainsi, au cours de la première moitié, il a participé au 14^e séminaire INTOSAI à Vienne (Autriche). Sa contribution a porté sur les contrôles dans le domaine de la santé publique. Lors de la Conférence internationale sur les audits internes, en Hongrie, le CDF a exposé l'influence de la décentralisation sur les risques de contrôle. Par ailleurs, l'université de Potsdam a invité le CDF à présenter une conférence ayant pour objet «l'Outsourcing: les conséquences sur la révision». Enfin, le directeur du CDF s'est rendu avec la Délégation des finances des Chambres fédérales en Espagne, où il a rendu visite à la Cour des comptes espagnole.

Plusieurs cours des comptes étrangères ont ouvert leur porte à quelques collaborateurs du CDF. Ainsi le National Audit Office, à Londres, la Rekenkamer à La Haye, ainsi que la Cour des comptes à Paris, ont permis aux invités, dans le cadre de journées d'échanges d'expériences, de recueillir de précieuses nouvelles connaissances dans divers domaines d'audit.

En automne, des discussions entre experts eurent lieu à Berne pendant une semaine. Le CDF discuta des questions de développement régional et de contrôle des finances étatiques avec une délégation de la Cour des comptes hongroise sous la conduite de son président. A la demande de l'autorité suprême de contrôle des finances de la Slovaquie, le CDF noua les premiers contacts avec cet organisme. A l'occasion de sa visite à Bratislava, le CDF a présenté différentes contributions au sujet du contrôle interne et de la surveillance financière dans un Etat fédéral. Enfin, dans cette même année passée sous revue, le CDF a été appelé à accueillir l'Auditeur général du Bhoutan, les délégations de haut rang du ministère des finances chinois et le directeur de l'audit et inspection de la République de Corée. Au cours de ces brèves visites en Suisse, le CDF a expliqué les arcanes du contrôle des finances helvétique.

Le directeur du CDF a participé à une rencontre en Allemagne réunissant les Cours des comptes des Länder allemands et la Cour des comptes autrichienne où de précieux échanges d'expériences ont eu lieu. Vu des structures d'Etat semblables et vu l'ensemble des problèmes similaires qui se posent en matière de surveillance dans un Etat fédéraliste, ces discussions sont particulièrement précieuses pour la Suisse. Au demeurant, le CDF a l'occasion d'échanger des expériences avec les Cours des comptes étrangères lors des séances du Comité de Vérificateurs extérieurs des Nations Unies et de ses institutions spécialisées (cf. ch. 4).

Le CDF ne sous-estime aucun contact international, car il est convaincu que ces contacts peuvent donner des stimuli positifs tout en permettant de jeter un regard critique sur sa propre manière de travailler.

8.4 Organisations professionnelles et associations

La crédibilité du CDF repose également sur le travail réalisé par ses représentants œuvrant dans les principales organisations professionnelles suisses. Le CDF est particulièrement actif dans le domaine de l'Audit informatique, notamment au sein du comité suisse de l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association) et de la Chambre fiduciaire. En l'an 2000, il a également renforcé sa présence dans l'Association suisse d'Audit interne (ASRI/SVIR) et dans la Société suisse d'évaluation SEVAL, dont il occupe une place au comité.

9 Perspectives

La modernisation continue de l'administration et l'introduction d'instruments de gestion modernes commandent également une évolution de la surveillance des finances. Inutile de dire que le développement de critères d'examen ou esquisses de méthodes sont un défi pour le CDF.

A l'avenir, l'activité du CDF sera marquée par différents tournants. D'une part, les conditions-cadres économiques et technologiques modifient la donne. D'autre part, les enchaînements internationaux, les réformes de l'administration et la mise en œuvre d'applications complexes en matière d'informatique engendrent des changements de taille. Par conséquent, la révision devra s'accroître sur les risques et sur les processus, afin de demeurer à l'avenir encore l'instrument de soutien adéquat du Parlement, du Conseil fédéral et de l'administration.

La complexité de l'informatique déployée au sein de l'administration ne cessera pas d'augmenter. Mentionnons à ce sujet en particulier le système appelé E-Government et l'implémentation de systèmes complexes, tels que celui intitulé SAP R / 3 et, par conséquent, l'importance croissante de la sécurité de l'informatique et des données en général.

Grâce au soutien d'experts externes, la modernisation de l'administration continuera à progresser. Cette modernisation ira de pair avec l'introduction de nouveaux instruments de gestion et le transfert de certaines tâches de la Confédération dans le deuxième, voire le troisième cercle (par exemple GMEB, émancipation du domaine des EPF). Au point d'intersection entre le Parlement et l'administration, le CDF, dans les limites de ses possibilités, bien sûr, souhaiterait pouvoir faire percer les principes d'une gestion axée sur l'efficacité. Mais en même temps, le CDF doit œuvrer pour que le principe de la régularité s'accomplisse. A moyen terme, la nouvelle péréquation financière aura également une répercussion sur le contrôle des finances.

Divers projets de grande taille auxquels participe la Confédération à raison d'une contribution financière élevée et impliquant des risques politiques en conséquence demandent l'engagement du CDF. Ce sont, par exemple, des projets d'infrastructure

des transports publics, tels que NLFA et RAIL 2000 ou l'exposition nationale Expo.02.

Le CDF doit entreprendre d'autres efforts encore pour combler les lacunes dans la surveillance et élargir les révisions sur la rentabilité pour en faire un pilier de son activité de contrôle. Ainsi, le CDF contribuera-t-il grandement à la réalisation des prescriptions de l'art. 170 de la Constitution exigeant le contrôle de l'efficacité des mesures de la Confédération.

Ces défis croissants font face aux difficultés de trouver du personnel très qualifié sur le marché du travail. Le CDF ne pourra pas faire autrement que d'emprunter de nouvelles voies. En effet, pour pouvoir accomplir leurs activités de contrôle orientées sur l'avenir, les collaborateurs du CDF doivent être en mesure de reconnaître les interactions entre les différents domaines et agir dans un esprit d'initiative ou pour utiliser un terme moderne, ils doivent «penser patron». Autrement dit, ils doivent pouvoir se mettre à la place de la direction du CDF. Le CDF doit évidemment suivre le rythme soutenu découlant des évolutions et des nouveaux instruments utilisés dans l'administration. Il devrait même pouvoir être en mesure d'anticiper les développements futurs.

Aperçu des révisions effectuées dans les divers départements

La présente liste énumère les révisions qui ont été effectuées et dont les résultats ont été transmis à la Délégation des finances des Chambres fédérales.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

- Secrétariat général et Direction du droit international public, révision de quelques domaines sélectionnés
- Département fédéral des affaires étrangères, révision réalisée auprès du Service d'information du DFAE, de l'Inspectorat consulaire et financier et du Secrétariat de la Commission de la coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO)
- Direction du développement et de la coopération, domaine du personnel
- Ambassade suisse à Budapest, inspection
- Ambassade suisse à Quito, inspection
- Consulat général de Suisse à Milan, inspection
- Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI), révision du compte annuel de 1999
- Fondation des immeubles pour les Organisations internationales (FIPOI), Genève, contrôle des crédits d'entretien du Centre International de Conférences de Genève, du Centre William Rappard et de la Salle William Rappard
- Fondation en faveur des citoyens suisses victimes de sinistres, révision du compte annuel de 1999
- Coopérative du Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger, révision du compte annuel de 1999

Département fédéral de l'intérieur

- Office fédéral de la culture, révisions de subventions pour le travail hors école de la jeunesse
- Institut suisse de météorologie, révision du compte annuel de 1999 (GMEB)
- Office fédéral de la santé publique, projet «Life Skills»
- Office fédéral des assurances sociales, révisions de l'unité et contrôle du système de contrôles internes
- Office fédéral de l'assurance militaire, contrôle des comptes coûts-prescriptions de 1999 de la Clinique fédérale de réadaptation Novaggio

- Office fédéral de l'assurance militaire, contrôle de l'application de l'informatique ISM2
- Groupement de la science et de la recherche, révision auprès du Secrétariat d'Etat et du Bureau des affaires spatiales
- Office fédéral de l'éducation et de la science, révision de l'unité
- Office fédéral de l'éducation et de la science, contrôle des subventions fédérales allouées selon la loi fédérale de l'encouragement des hautes écoles
- Office fédéral de l'éducation et de la science, contrôle de l'application informatique KIS
- Conseil EPF, introduction du système SAP R/3 dans le domaine de l'EPF
- Centre EPF Höggerberg, contrôle de la comptabilité de construction
- Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, révision de l'unité
- Institut Paul Scherrer, examen du controlling de Synchrotron Lichtquelle Schweiz
- Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM), contrôle du compte annuel de 1999
- Académies suisses, contrôle du compte annuel de 1998 et constitution de réserves
- Fondation Pro Helvetia, contrôle du compte annuel de 1998
- Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Aarau, contrôle du compte annuel de 1999
- Fondation pour les cours de préparation aux études universitaires, contrôle du compte annuel de 1999
- Conférence universitaire suisse, contrôle du compte annuel de 1999
- Fondation Marcel Benoist, contrôle du compte annuel de 1999
- Sous-commission de l'aide aux victimes d'avalanche, contrôle du compte annuel de 1999
- Fondation pour l'avenir des gens du voyage suisses, contrôle du compte annuel de 1999
- Fondation Pro Arte, contrôle du compte annuel de 1999

Département fédéral de justice et police

- Secrétariat général, révision de l'unité
- Office fédéral de la police, sûreté de l'Etat
- Office fédéral de la police, contrôle du domaine comptabilité spécialisée, transports de police et rapatriements
- Office fédéral des assurances privées, révision de l'unité

- Office fédéral de métrologie, contrôle du compte annuel de 1999 (GMEB)
- Institut fédéral de la propriété intellectuelle, contrôle du compte annuel de 1999/2000
- Institut suisse de droit comparé, contrôle du compte annuel de 1999 du Fonds Schindler

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

- Office fédéral de la topographie, contrôle du compte annuel de 1999 (GMEB)
- Office fédéral de la topographie, contrôle de rentabilité du système d'informations géographiques
- Office fédéral du sport, contrôle du compte annuel 1999 du projet «Education, Jeunesse et Sports» en Dominique
- Office fédéral du sport, contrôle des processus et du système de contrôle interne dans le trafic du paiement
- Office fédéral du sport, Centro sportivo Tenero, contrôle du compte annuel de 1999 (GMEB)
- Office fédéral de la protection civile, dépenses et frais de personnel
- Etat-major général, services sociaux de l'armée, révision de l'unité
- Etat-major général, division des biens immobiliers militaires du Groupe de la planification, contrôle du suivi d'une révision effectuée en 1996
- Révision spéciale au sujet de la liquidation du matériel de l'armée
- Services centraux des Forces aériennes; processus et déroulements dans le trafic des paiements
- Groupement de l'armement, Office fédéral des systèmes d'armes et des munitions, organisation de l'aménagement et des déroulements, ainsi que contrôles des effets des audits internes
- Groupement de l'armement, Office fédéral du matériel d'armée et des constructions, centre de formation des troupes de transmission, place d'armes de Kloten
- Groupement de l'armement, Office fédéral du matériel d'armée et des constructions, contrôle de divers projets
- Entreprise d'armement (RUAG Suisse SA), contrôle des œuvres d'art, prêts provenant de la Collection des œuvres d'art de la Confédération
- Fonds spécial destiné à la défense et à la protection de la population, contrôle du compte annuel de 1999
- Fonds «Fondation fédérale Winkelried», contrôle du compte annuel de 1999
- Fondation «Fond St. Jakob», contrôle du compte annuel de 1999

Département fédéral des finances

- Administration fédérale des finances, contrôle du compte d'Etat de 1999
- Administration fédérale des finances, Caisse d'épargne du personnel de la Confédération, contrôle du compte annuel de 1999
- Swissmint, contrôle du compte annuel de 1999 (GMEB)
- Administration fédérale des contributions, révision auprès de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, droit de timbre ainsi qu'auprès de la section du personnel et de l'organisation
- Administration fédérale des contributions, révision auprès de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée
- Administration fédérale des douanes, révision de la comptabilité et contrôle des finances, y compris le bilan annuel de 1999 ainsi que dans les domaines de la taxe sur la valeur ajoutée et les impôts sur les automobiles.
- Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, projet Nove-IT
- Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, CCSAP BV
- Organisme de stratégie informatique de la Confédération et Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, analyse du rapport concernant la sécurité de l'informatique
- Office fédéral des constructions et de la logistique, ainsi qu'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, contrôle des infrastructures en matière d'informatique
- Office fédéral des constructions et de la logistique, contrôle du suivi du contrôle de l'application SAP IMAGE
- Office fédéral des constructions et de la logistique, examen du projet de construction sis à «Berne, Bollwerk 27/29»
- Office fédéral des constructions et de la logistique, examen de l'assainissement du bâtiment administratif «Einsteinstrasse 2» à Berne
- Office fédéral des constructions et de la logistique, contrôle des transformations et rénovations de la Bibliothèque nationale.
- Centrale de compensation Genève, contrôle des comptes annuels de 1999 (GMEB)
- Centrale de compensation Genève, contrôle des comptes annuels de 1999 du Fonds de compensation AVS/APG, AI
- Centrale de compensation Genève, révision intermédiaire du compte annuel 2000 du Fonds de compensation AVS/APG, AI
- Caisse suisse de compensation Genève, contrôle du compte annuel de 1999
- Caisse suisse de compensation Genève, révision principale 1999
- Caisse fédérale de compensation, contrôle du compte annuel de 1999
- Caisse fédérale de compensation, saisie de l'état des systèmes d'informatique et évaluation grossière des risques possibles

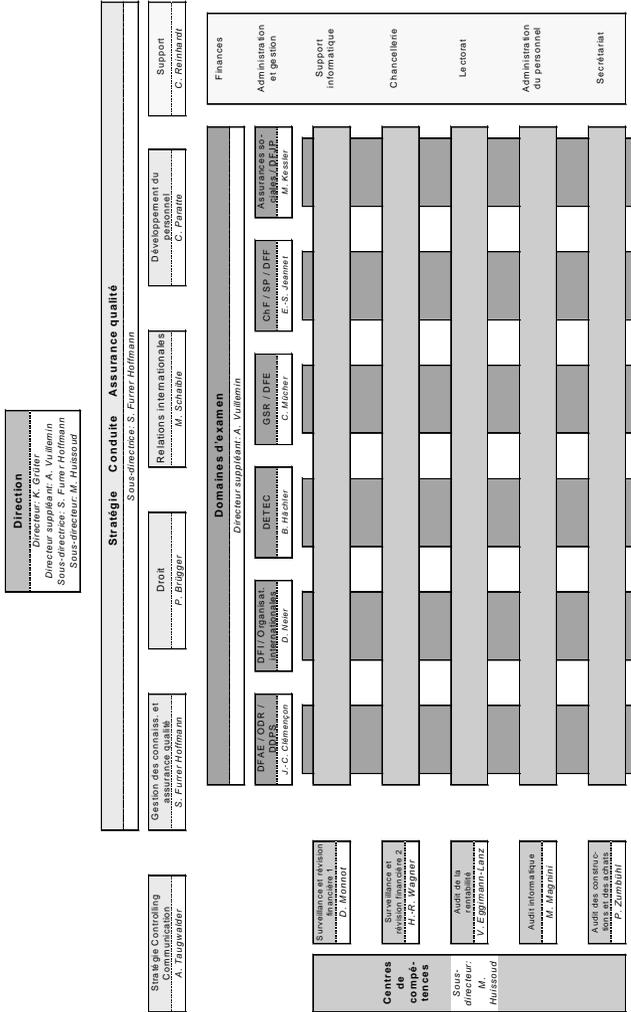
- Régie fédérale des alcools, contrôle du compte annuel de 1999/2000
- Office fédéral du personnel, révision de l'informatique BV PLUS
- Office fédéral du personnel, caisse de secours, contrôle du compte annuel de 1999

Département fédéral de l'économie

- Secrétariat général, Expo.02, révision dans le domaine de la passation des marchés
- Secrétariat général, Expo.02, Sponsoring
- Secrétariat général, office d'exécution service civil, contrôle du compte annuel de 1999 (GMEB)
- Secrétariat d'Etat pour l'économie; contrôle de la fusion de l'OFAEE et de l'OFIAMT
- Secrétariat d'Etat pour l'économie, Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers contrôle du compte annuel de 1999
- Secrétariat d'Etat pour l'économie, Fonds de compensation de l'assurance-chômage, contrôle du compte annuel de 1999
- Office fédéral de l'agriculture, contrôle du compte laitier de 1998/99
- Office fédéral de l'agriculture, contrôle des subventions laitières
- Office fédéral de l'agriculture, contrôle de l'exécution des paiements directs fournis dans le canton de Fribourg en 1999
- Office fédéral de l'agriculture, contrôle des publications des stations fédérales de recherches agronomiques
- Office fédéral de l'agriculture, subventions à la construction et la rénovation des écoles d'agriculture
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, révision de l'unité
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, contrôle des subventions accordées au Centre suisse d'électronique et de microtechnique
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, contrôle de constructions destinées à des écoles professionnelles
- Office fédéral du logement, contrôle d'affaires en suspens en matière d'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété au logement
- L'Union suisse du commerce de fromage SA en liquidation, contrôle des finances
- Fonds de compensation du sucre, contrôle du compte annuel de 1999
- Fondation «Fonds de primes de l'industrie suisse d'exportation» de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, contrôle du compte annuel de 1999
- Garantie contre les risques à l'exportation, contrôle des comptes annuels de 1999

Organigramme du CDF (Etat au 1^{er} février 2001)

Contrôle fédéral des finances



Nomenclature des mandats de contrôle ou de révision du Contrôle fédéral de finances (état au 31 décembre 2000)

Mandats relevant du domaine du DFAE

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

Mandats relevant du domaine du DFI

- Domaine de l'EPF
- Fonds national suisse pour l'encouragement à la recherche scientifique
- Conférence suisse des universités, Berne
- Centre suisse de documentation pour les questions d'école et de formation, Aarau
- Préparation aux études universitaires, Fribourg
- Fondation PRO ARTE
- Comité de coordination des prestations de secours pour les victimes d'avalanches
- Fondation Marcel Benoist
- Fondation Carnegie pour sauveteurs de vie
- Fondation Pro Helvetia
- Fondation Gottfried Keller
- Fondation Avenir des gens du voyage suisses

Mandats relevant du domaine du DFJP

- Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)
- Fonds Schindler

Mandats relevant du domaine du DDPS

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

Mandats relevant du domaine du DFF

- Régie fédérale des alcools
- Compte d'Etat
- Caisse d'épargne du personnel de la Confédération
- Caisse de soutien
- Caisse suisse de compensation
- Fonds de l'AVS/AI/APG
- Caisse fédérale de compensation
- SIK, Conférence suisse de l'informatique (F)
- Caisse de prévoyance du personnel des douanes (tous les deux ans)
- Fondation des fonctionnaires suisses en faveur des Lépreux

Mandats relevant du domaine du DFE

- Fondation «Fonds de primes de l'industrie suisse d'exportation, Zurich»
- Fonds pour la garantie des risques à l'exportation (GRE), Zurich
- Fonds destiné à garantir l'utilisation de la viande excédentaire auprès de l'Office fédéral de l'agriculture
- Caisse de compensation destinée à soutenir le prix de la production d'œufs en Suisse
- Administration du Fonds de compensation pour le sucre
- Wohnbau AG
- Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers
- Assurance-chômage

Mandats relevant du domaine du DETEC

- Fonds pour les dommages nucléaires
- Commission fédérale Linth
- Fonds pour les grands projets ferroviaires
- Fonds Paysage Suisse (FPS)

- Fondation Parc national suisse (SSNP)
- Fonds pour l'encouragement de la recherche sur la forêt et le bois
- Fonds suisse pour la sécurité du trafic

Mandats internationaux

- Association européenne de libre-échange (AELE), présidence du Board of Auditors
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
- Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)
- Union internationale des télécommunications (UIT)
- Union postale universelle (UPU)
- European Southern Observatory (ESO)
- Agence Intergouvernementale de la Francophonie
- Office of the Human Rights Ombudsperson for Bosnia and Herzegovina
- Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT)
- Internationale Rheinregulierung (IRR)

Liste des abréviations

A

AC	Assurance-chômage
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AELE	Association européenne de libre-échange
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
AI	Assurance-invalidité

B

BV PLUS	Système d'information sur le personnel
---------	--

C

CDF	Contrôle fédéral des finances
-----	-------------------------------

D

DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police

E

EUMETSAT	Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques
----------	--

F

FAREAS	Fondation vaudoise pour l'accueil des requérantes d'asile
--------	---

G

GRE	Garantie des risques à l'exportation
GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires

I

IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IRR	Régulation internationale du Rhin
ISACA	Information Systems Audit and Control Association
ISB	Organisme de stratégie d'informatique de la Confédération

L

LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

N

NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes
NOVE IT	Réorganisation de l'informatique et des télécommunications au sein l'administration fédérale

O

OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFI	l'ancien Office fédéral de l'informatique
OTIF	Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

P

PME	Petites et moyennes entreprises
-----	---------------------------------

R

RI	Révisions internes
RH	Ressources humaines

S

SAP/R3	Logiciel de gestion en matière de finances, personnel et logistique
seco	Secrétariat d'Etat de l'économie
SCI	Système de contrôle interne

U

UIT	Union internationale des télécommunications
UPU	Union postale universelle

Table des matières

Condensé	2293
1 Audit informatique	2296
1.1 Collaboration avec les nouveaux organes mis en place par Nove-IT	2296
1.2 Domaine SAP R/3	2297
1.2.1 Constatations relatives à la maîtrise du projet d'introduction de SAP R/3	2297
1.2.2 Constatations relatives à la rentabilité du projet et à la transparence des coûts	2298
1.2.3 Constatations relatives à la régularité de la tenue des comptabilités par SAP R/3	2299
1.2.4 Constatations relatives à la régularité du traitement informatique des données financières par SAP R/3	2299
1.2.5 Perspectives dans le domaine SAP R/3	2300
1.3 Sécurité informatique	2300
2 Autres champs d'activité importants	2301
2.1 Compte d'Etat 1999	2301
2.2 Offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB)	2302
2.3 Examen des contrôles internes	2303
2.4 Coopération au développement	2304
2.5 NLFA	2305
2.5.1 Surveillance et contrôle	2305
2.5.2 Contrôles effectués	2306
2.6 Expo.02	2307
2.6.1 En général	2307
2.6.2 Appréciation de la situation financière de l'Expo.02	2307
2.6.3 Sponsoring	2308
2.6.4 Procédure d'adjudication des mandats	2308
2.6.5 Enquête sur l'Expo.01	2309
2.7 Ecoles polytechniques fédérales	2309
2.7.1 Emancipation du domaines des EPF	2309
2.7.2 L'école polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)	2309
2.8 Impôts	2310
2.8.1 Surveillance financière cantonale dans le domaine fiscal de la Confédération	2310
2.8.2 Taxe sur la valeur ajoutée	2310
2.9 Assurances sociales	2311
2.9.1 Office fédéral des assurances sociales	2311
2.9.2 Fonds de compensation de l'assurance-chômage	2311
2.9.3 Contrôles d'employeurs	2312
3 Contrôles dans les départements	2312
3.1 Département fédéral des affaires étrangères	2313

3.2	Département fédéral de l'intérieur	2313
3.3	Département fédéral de justice et police	2314
3.4	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	2314
3.5	Département fédéral des finances	2315
3.6	Département fédéral de l'économie	2315
3.7	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	2316
4	Mandats internationaux	2317
5	Cas restés en suspens et informations	2318
5.1	Cas restés en suspens	2318
5.2	Informations selon l'art. 15, al. 3, LCF	2319
5.2.1	Malversation à l'école polytechnique fédérale de Zurich	2319
5.2.2	Domaine de l'asile	2319
6	Autres prestations de services du CDF	2320
6.1	Le soutien de la Délégation des finances des Chambres fédérales et du Conseil fédéral	2320
6.2	Avis sur les projets de loi et ordonnances du Conseil fédéral	2321
7	Méthode de travail et organisation du CDF	2322
7.1	Les critères de contrôle et la méthode de travail	2322
7.2	L'organisation	2323
7.3	Finances	2324
7.4	Personnel	2325
7.5	Formation et perfectionnement professionnels	2325
8	Relation du CDF avec d'autres organes de surveillance	2326
8.1	Inspections des finances de l'administration fédérale	2326
8.1.1	La conception de la révision interne au sein de la Confédération	2326
8.1.2	Formation	2327
8.1.3	De nouvelles inspections des finances	2327
8.2	Contrôles des finances cantonaux	2327
8.3	Organisations internationales et Cours des comptes étrangères	2328
8.4	Organisations professionnelles et associations	2329
9	Perspectives	2329
	<i>Annexes</i>	
1.	Aperçu des révisions effectuées dans les divers départements	2331
2.	Organigramme du CDF au 1^{er} février 2001	2336
3.	Nomenclature des mandats de contrôles ou de révisions du CDF	2337
4.	Liste des abréviations	2340