

**Rapport 2002
sur l'activité du Contrôle fédéral des finances,
destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales
et au Conseil fédéral**

du 14 mars 2003

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

Le Contrôle fédéral des finances a l'honneur de vous soumettre ci-après le rapport sur son activité 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.

14 mars 2003

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. Il établit de manière autonome son programme annuel de contrôle et fournit au Parlement les bases lui permettant d'exercer ses compétences financières et sa haute surveillance sur l'administration et la justice. Son activité de contrôle appuie également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration.

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

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

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

- Le chap. 1 donne en condensé un aperçu des priorités en matière de révision financière.*
- Le chap. 2 donne des informations sur différents contrôles effectués auprès des Services du Parlement et dans les départements. Une liste complète des contrôles figure en annexe. Pendant l'année sous revue, le CDF a soumis quelque 190 rapports à la Délégation des finances.*
- En vertu de l'art. 6 LCF, le CDF exerce des mandats auprès d'organisations internationales. Du fait qu'il révisé, entre autres, les comptes de trois organisations spécialisées de l'ONU, il est membre du groupe des vérificateurs extérieurs des comptes de l'ONU et fait ainsi partie, avec six autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques, du système de contrôle de l'ONU. Le chap. 3 donne un aperçu de ces travaux de révision. Le CDF a établi une trentaine de rapports de révision concernant des organisations internationales.*
- Selon l'art. 14 LCF, il arrive que des cas restent en suspens suite aux révisions effectuées dans les offices contrôlés. Cela se produit lorsque l'office concerné ne règle pas le cas dans le délai imparti bien qu'il ait reconnu la contestation et les propositions d'amélioration. Le chap. 4 donne d'autres indications à ce sujet.*

-
- *Le CDF élabore son programme de contrôle de manière autonome et, conformément à l'art. 1 LCF, peut refuser les mandats du Conseil fédéral et du Parlement qui compromettraient la réalisation du programme de révision. Le chap. 5 mentionne la liste des mandats importants confiés au CDF par la Délégation des finances et par le Conseil fédéral.*
 - *Le CDF fait partie d'un réseau d'instances de contrôle et peut ainsi bénéficier d'un échange enrichissant d'expériences. Le chap. 7 traite des relations qu'il a eues avec les différents organes et institutions de contrôle en Suisse et à l'étranger.*
 - *Le chap. 8 est consacré aux méthodes de travail et aux ressources du CDF et enfin le chap. 9 donne un aperçu des festivités conjointes du 125^e anniversaire du CDF et du centenaire de la Délégation des finances des Chambres fédérales.*

Remarque

Les constatations faites par le CDF à l'occasion des contrôles effectués durant l'exercice sous revue concernent essentiellement des faits ou événements qui se sont produits au cours des exercices 2000 et 2001. Au moment de l'élaboration du présent rapport, il n'a pas été possible de juger définitivement dans quelle mesure les insuffisances constatées ont été éliminées suivant les recommandations du CDF. Les contrôles complémentaires à effectuer en 2003 permettront de juger de l'avancement des différents travaux.

Rapport

1 Priorités

La surveillance du Contrôle fédéral des finances (CDF) a porté, comme de coutume, sur le contrôle des comptes de la Confédération mais aussi sur le domaine des EPF, les transversales alpines, l'Exposition nationale, le nouveau service de contrôle des produits thérapeutiques Swissmedic ainsi que le prêt octroyé à Swissair par la Confédération. Les contrôles de systèmes et de processus, notamment dans le secteur informatique de la Confédération revêtent une importance grandissante. L'exercice sous revue a été marqué par un événement particulier, les 125 ans du CDF qui ont été fêtés en même temps que le centenaire de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

1.1 Compte d'Etat 2001 et nouveau modèle comptable

Le CDF a vérifié le compte d'Etat 2001 soumis au Parlement avec le message du 27 mars 2002. Le compte financier se solde par un excédent de dépenses de 1,1 milliard de francs. Le compte de résultats affiche un excédent de charges de 5,6 milliards, portant ainsi le découvert du bilan à 76,1 milliards. Dans ses rapports, le CDF a recommandé au Parlement d'approuver ce compte, tout en relevant plusieurs points insatisfaisants.

Le CDF a notamment émis des critiques concernant la réconciliation des comptabilités des offices avec la comptabilité centrale. Il a aussi relevé des lacunes dans la présentation des créances et des dettes de l'Administration fédérale des contributions, de sorte qu'il manque plusieurs milliards de francs dans les provisions constituées au titre du remboursement de l'impôt anticipé. Cette question devra être résolue dans le cadre du nouveau modèle comptable et de la révision de la loi sur les finances de la Confédération qui en découlera. A propos des comptes annuels consolidés du domaine des EPF, le CDF a constaté que plusieurs points sont encore en suspens (cf. ch. 1.2). Ainsi, au cours de l'exercice comptable, seules des provisions à hauteur de 100 millions de francs ont été constituées dans le bilan de la Confédération pour couvrir les obligations de prévoyance en cours. Selon les informations disponibles actuellement, le total des engagements de la Confédération en matière de prévoyance s'élèverait à 800 millions de francs environ.

Enfin, le CDF a souligné que diverses dépenses n'avaient pas été effectuées par le biais du compte financier. Comme les années précédentes, des prêts de trésorerie ont été octroyés au Fonds pour les grands projets ferroviaires. En 2001 ceux-ci se sont élevés à 364 millions de francs. Des avances totalisant 284 millions accordées à ce fonds n'ont, elles non plus, pas été portées au compte financier. L'augmentation de capital de 50 millions de RUAG Holding et l'augmentation de quelque 30 millions de la participation de la Confédération dans le capital de Skyguide ont également été comptabilisées directement au bilan de la Confédération. Toutes ces écritures se fondent sur des décisions du Parlement et leur légalité n'est donc pas contestée sur le plan formel. Néanmoins, ce type de transactions s'inscrit en rupture de la systématique des comptes de la Confédération, réduit la transparence pour le contribuable

et viole les principes d'une présentation claire et fidèle des comptes (true and fair presentation).

Le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) devrait empêcher de telles pratiques, mais cela implique aussi une volonté politique claire de la part du Conseil fédéral et du Parlement. Le NMC doit aussi permettre de répondre à des attentes de plus en plus pointues en matière comptable, car la comptabilité doit désormais fournir les bases nécessaires à la conduite de la politique budgétaire et à la gestion économique de l'administration. Le CDF est représenté dans l'organisation du projet NMC et peut y faire part de ses exigences. Il veut ainsi contribuer à la transparence et à la continuité des rapports financiers à tous les niveaux.

1.2 Ecoles polytechniques fédérales

Le domaine des EPF comprend les deux Ecoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne, l'Institut Paul Scherrer (IPS), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (FNP), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM) et l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAPE). En 2001, la Confédération a versé une contribution de 1,7 milliard de francs pour financer l'exploitation et les investissements dans le domaine des EPF.

Le 19 décembre 1997, le Conseil fédéral avait décidé qu'à partir de 2000 le domaine des EPF devrait travailler sur la base d'un mandat de prestations et qu'il disposerait d'une comptabilité propre. L'introduction du système de l'enveloppe budgétaire dans le domaine des EPF supposait une révision de la législation applicable. Par le passé, les bases légales en la matière ne se situaient qu'au niveau de l'ordonnance. Fin février 2002, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la révision partielle de la loi sur les EPF. Le Conseil national traitera cet objet le premier, lors de la session d'hiver 2003.

Les dispositions essentielles relatives à la tenue des comptes figurent au chap. 5 «Mandat de prestations et finances» de la loi sur les EPF. Selon l'art. 35, le Conseil des EPF établit un budget annuel et des comptes annuels comportant un bilan et un compte de résultats conformément aux principes commerciaux et aux normes de la gestion des entreprises. Le CDF, qui a été désigné comme organe de révision, doit vérifier les comptes annuels selon les normes de la profession. En outre, il continue d'exercer sa tâche de surveillance financière.

Le CDF n'a pu recommander l'approbation des comptes annuels consolidés du domaine des EPF qu'avec certaines réserves. Les lacunes constatées étaient essentiellement en rapport avec la nouvelle autonomie juridique et avec l'introduction d'une comptabilité propre. Ainsi, le bilan ne comportait aucune provision pour les engagements en matière de prévoyance. La répartition entre engagements et provisions concernant les projets financés par des tiers n'était pas contrôlable. Enfin, la problématique de la propriété des biens meubles, par exemple, et de l'indication de leur valeur dans le bilan des différents instituts n'était pas encore résolue. Par voie de conséquence, les questions d'assurance en la matière étaient également en suspens. La compatibilité des comptes du domaine des EPF et de l'Administration fédérale des finances (AFF) doit encore être améliorée et les comptes des instituts doivent être coordonnés afin d'éviter des redondances.

Les sujets en suspens sont traités par plusieurs groupes de travail comprenant des représentants de l’AFF et du Conseil des EPF. La question des biens immobiliers a déjà pu être résolue: ils restent la propriété de la Confédération. Selon le message concernant la nouvelle loi sur les EPF, la Confédération prend en charge le décuvert des engagements de prévoyance. La confirmation sans réserve des comptes futurs par le CDF dépendra largement des décisions prises par ces groupes de travail et de la réalisation des mesures décidées.

Partant des expériences faites dans le domaine des EPF, le CDF considère que l’autonomie juridique ne devrait être accordée à des services de l’administration fédérale qu’une fois les conditions nécessaires remplies et les instruments de gestion mis en place. Vu la tendance croissante à l’externalisation de services fédéraux, il convient aussi de définir des normes d’établissement des comptes obligatoires. Dans l’intérêt d’une approche comptable consolidée, il faudrait également se demander s’il est bon que le choix d’établir les comptes selon les normes RPC ou IAS soit du ressort de chaque institution ou s’il ne serait pas préférable que celui-ci soit imposé par l’AFF.

1.3 Transversales alpines

La surveillance et le contrôle financier des nouvelles transversales alpines (NLFA) sont régis par l’ordonnance du 28 février 2001 sur le transit alpin. La coordination de la surveillance et des contrôles repose sur cette base légale. L’Office fédéral des transports (OFT), le CDF ainsi que les organes de révision internes et externes procèdent à des vérifications auprès des sociétés de construction des CFF et du BLS. Les contrôles sont planifiés et coordonnés en fonction des risques. Chaque instance de contrôle est responsable de la réalisation de ses contrôles. Le CDF tient une liste à jour des contrôles planifiés et achevés.

Une composante importante de la surveillance financière du CDF sur la section AlpTransit de l’OFT est l’analyse des rapports de l’OFT qui font régulièrement le point sur l’état des projets, les risques, les échéances, les coûts et le financement. En rapport avec les réserves de l’ensemble du projet, le CDF a recommandé de chiffrer dans le détail celles qui étaient déjà utilisées. L’OFT a prévu de fournir des informations précises sur la situation des réserves dans le prochain message du Conseil fédéral relatif à la libération des ressources bloquées concernant la deuxième phase des NLFA. Au besoin, il demandera également l’adoption de mesures de compensation.

Outre sa collaboration dans des groupes de travail, le CDF a également pris position sur des questions techniques, comme la séparation entre les fonctions d’étude de projet et d’exécution dans les sociétés de construction. Ainsi, une structure d’organisation telle que celle d’AlpTransit Gothard SA (ATG), qui ne sépare pas l’étude des projets de la direction des chantiers, requiert un système de contrôle interne très performant. Le CDF a pu se convaincre que cette condition était bien remplie. Concernant BLS AlpTransit SA (BLS AT), le CDF a recommandé de combler l’actuel manque de contrôles par des vérifications internes périodiques.

En 2002, le CDF a procédé à *des révisions auprès de l’OFT et des deux sociétés de construction*, ATG et BLS AT. Il a également effectué des contrôles de suivi afin de vérifier si les recommandations de l’année précédente avaient été suivies d’effets. Le

CDF a analysé le processus de prévision des coûts finaux en mettant l'accent sur l'inclusion complète et rapide des coûts dans les rapports de situation semestriels d'ATG. A cet égard, les processus de transfert des données et des informations à partir du chantier jusque dans le module Modifications du système d'information de la direction a également été contrôlé *in situ*, sur deux chantiers de l'axe du Gothard. La prévision des coûts finaux est un système d'alerte capital pour la gestion financière du projet. Globalement, le système de contrôle interne donne satisfaction dans les domaines examinés. Néanmoins, le CDF a constaté que les conditions à un flux total et transparent des données et des informations ne sont pas encore effectives en ce qui concerne la prévision des coûts finaux. Des améliorations sont encore possibles dans la planification de compensation, dans la gestion des réserves et dans la gestion des risques. ATG s'est ralliée aux constatations et recommandations du CDF et va en tenir compte dans le cadre de l'optimisation de son organisation et de ses processus.

Le contrôle spécial des chantiers de BLS AT ainsi que le contrôle complémentaire de l'année précédente avaient pour but d'analyser le processus de modifications. BLS AT met en œuvre les recommandations faites l'année précédente selon leur ordre de priorité et applique les procédures de modification prévues par les Directives sur le controlling des NLFA (DCN). Un nouveau poste a ainsi été créé dans le domaine du controlling des projets et le service de révision interne exigé par le CDF va être mis en place par le conseil d'administration de la société. Sur place, le CDF a en outre relevé avec satisfaction que la chaîne de l'information était continue, des chantiers jusqu'à la direction de l'entreprise.

Les contrôles effectués auprès de l'OFT avaient pour objectif non seulement de vérifier la concrétisation des recommandations du CDF, mais aussi d'analyser le processus de modifications dans la section AlpTransit. Le CDF a contrôlé le respect des DCN. Les tâches et les responsabilités ont été assignées aux différents chefs de domaine de manière opportune et sont exercées en conformité avec la réglementation applicable. Des ressources plus importantes ont en outre été affectées aux tâches de contrôle. Le processus de modifications est conforme aux DCN.

1.4 Exposition nationale suisse 2002

Le CDF a examiné plusieurs aspects d'Expo.02 et analysé les rapports trimestriels de la direction de l'association. Sur recommandation du CDF, les relations financières entre la Confédération et Expo.02 avaient été normalisées au moyen d'un contrat de droit public daté du 22 octobre 2001. Ce contrat réglait entre autres les conditions d'octroi des subventions de financement de l'infrastructure et du programme PME. L'engagement global de la Confédération au titre de ce programme était de 50 millions de francs. Dans ce contrat, il était en outre spécifié que, dans ses rapports trimestriels, Expo.02 devait informer la Délégation des finances des Chambres fédérales des écarts importants par rapport aux valeurs planifiées (valeur indicative +/-10 %) et présenter les mesures prises ou prévues pour respecter la planification.

La conversion partielle de la garantie de déficit en un prêt de la Confédération de 300 millions de francs était l'un des éléments de la solution trouvée en partenariat avec les banques pour remédier aux problèmes de trésorerie de l'exposition nationale. Un consortium de banques était prêt à octroyer un crédit de 160 millions de

francs. Le remboursement d'une première tranche de 80 millions a eu lieu comme prévu, fin juillet 2001. Au cours du premier trimestre 2002, de nouveaux problèmes de trésorerie sont apparus: il manquait 120 millions de francs à l'association. En automne, la direction d'Expo.02 a dû communiquer au Conseil fédéral que ce montant ne serait toutefois pas suffisant pour financer toutes les obligations jusqu'à la fin et à la déconstruction de l'exposition nationale. Lors des débats relatifs au budget 2003, les Chambres fédérales lui ont accordé un nouveau crédit de 90 millions de francs. L'une des principales raisons à cette situation financière désastreuse est l'excès d'optimisme qui avait sous-tendu les hypothèses formulées pour la contribution de l'économie privée, puisqu'en fin de compte celle-ci n'a atteint que 210 millions contre un montant de 382 millions de francs au budget initial de l'exposition. Le CDF avait attiré l'attention sur ces risques dans ses rapports périodiques fondés sur les rapports trimestriels d'Expo.02.

Sur la base du nombre de visiteurs, Expo.02 peut être qualifiée de succès. Environ 4,3 millions de personnes ont visité l'exposition nationale et quelque 10,3 millions de visites ont été enregistrées sur les quatre arteplices. En revanche, sur la base du décompte final provisoire, elle doit être qualifiée d'échec financier. Au lieu du déficit au budget estimé initialement à 38 millions de francs, l'excédent de dépenses atteindra environ 560 millions. De la sorte, l'engagement global de la Confédération, y compris les contributions des régies et de certains offices fédéraux, s'élèvera à près d'un milliard de francs.

Le CDF a aussi contrôlé le *domaine des ressources humaines d'Expo.02*. Les cadres supérieurs étaient directement employés par Expo.02 alors que le reste du personnel était au bénéfice d'un contrat de travail avec l'Expo-Job Center. Ces deux catégories de personnel étaient également soumises à des réglementations différentes en ce qui concerne l'affiliation à la caisse de pensions et le versement de certaines composantes du salaire. Expo.02 disposait aussi d'une échelle de comparaison pour fixer de manière adéquate les honoraires des personnes travaillant pour elle sur la base de mandats. Le contrôle des contrats conclus avec la société Dynor AG dans le domaine du sponsoring a soulevé des questions en matière d'utilisation économe des ressources. Les accords contractuels hérités d'Expo.01, qui avaient été conclus en plusieurs étapes, comprenaient diverses indemnités fixes et variables. Le CDF a qualifié l'architecture de ces contrats d'opaque. Des clauses conclues sous le régime d'Expo.01 étaient désavantageuses pour Expo.02, tant au niveau de l'évaluation des prestations que de leur indemnisation. En outre, la réglementation des honoraires n'était pas suffisamment axée sur les prestations fournies, en particulier les commissions qui avaient été fixées sur la base des contrats de sponsoring conclus et non sur les recettes du sponsoring.

Le CDF a mené un audit sur les *coûts de déconstruction d'Expo.02*. L'objectif principal était de déterminer si ceux-ci étaient compris dans les contrats d'entreprise générale et dans le budget d'Expo.02. Le CDF a constaté que les contrats conclus obligent les entreprises générales à déconstruire les installations. Les garanties d'exécution des entrepreneurs, qui revêtent la forme de garanties bancaires, couvrent en outre largement les coûts effectifs de déconstruction. Les garanties de paiement d'Expo.02 prévues pour la déconstruction et destinées aux entrepreneurs ont déjà été déposées sur des comptes bancaires de l'association en juillet 2002. Le CDF considère les coûts figurant dans le budget d'Expo.02 pour la phase suivant l'exploitation comme plausibles. Il a recommandé à l'association d'adapter les échéances dans les

plans de quartier, les autorisations de construire, les contrats et les garanties, et de prévoir un règlement de liquidation et de réemploi des ouvrages. Suite à cette recommandation, la direction d'Expo.02 a été chargée, en mai 2002, de mettre en place un groupe de projet ayant pour mission de préparer la liquidation.

1.5 Swissmedic

Né de la fusion de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments et d'une unité de l'Office fédéral de la santé publique, le nouvel Institut suisse des produits thérapeutiques, Swissmedic, a débuté son activité le 1^{er} janvier 2002. Le CDF a été choisi pour exécuter le mandat d'organe de révision, tel qu'il est défini dans la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques. Allant bien au-delà des tâches classiques de l'audit externe, ce mandat engage le CDF sur une voie dépassant la révision financière. Outre la vérification comptable, le CDF doit en effet, selon la loi, vérifier le rapport sur l'exécution du mandat de prestations et du contrat de prestations ainsi que le bon fonctionnement des systèmes de planification, de contrôle de gestion, de pilotage et de rapports de l'institut. Cette dernière tâche implique une analyse des principaux processus de Swissmedic, soit le cycle complet des médicaments et des produits médicaux depuis leur fabrication ou leur importation, leur expérimentation dans le cadre des études cliniques, leur conservation jusqu'à leur distribution, sans oublier la surveillance des éventuels effets indésirables par les différents réseaux de vigilance.

Les examens préliminaires effectués en 2002 ont montré les importantes difficultés auxquelles est confronté dès son lancement le nouvel institut. Le transfert des biens de l'ancien Office intercantonal de contrôle des médicaments et l'établissement du bilan d'ouverture de Swissmedic butent sur des divergences d'opinion quant à l'application de la convention de reprise conclue entre la Confédération et les anciens exploitants. Swissmedic ne dispose pas d'une analyse fiable de ses tâches et des ressources qui seraient nécessaires à l'accomplissement de celles-ci. Certaines tâches qui lui sont attribuées par la loi ne sont pas remplies, notamment dans le domaine de la surveillance des produits médicaux. L'activité de surveillance exercée auprès des différents acteurs du cycle des médicaments ne repose pas sur une analyse des risques. L'état d'avancement insuffisant des projets informatiques, l'impossibilité actuelle de regrouper tout le personnel dans des bâtiments fonctionnels et les difficultés de mise en place des instruments de controlling contribuent à rendre la situation préoccupante.

1.6 Surveillance de l'utilisation du prêt octroyé à Swissair

En automne 2001 la Confédération avait octroyé un prêt de 1,45 milliard de francs à Swissair pour assurer le transfert en bon ordre de l'exploitation des lignes aériennes entre Swissair et la nouvelle compagnie «Swiss International Airlines» jusqu'à fin mars 2002. Depuis lors, le CDF surveille l'utilisation de ce prêt.

Jusque fin mars 2002, la surveillance du CDF était axée en priorité sur la planification continue des liquidités en vue du paiement par tranche des fonds fédéraux et de la libération de paiements destinés à l'exploitation courante de l'horaire d'hiver. Depuis début avril, les priorités de la surveillance ont changé et se sont notamment reportées sur des questions complexes de délimitation et de comptabilité en rapport avec les agences de Swissair, avec des compagnies aériennes et des services gouvernementaux étrangers, avec d'autres sociétés du SAirGroup comme Swisscargo, ainsi qu'avec Swiss et le concordat de Swissair. Vu la complexité du dossier et de la procédure concordataire, la situation doit à chaque fois faire l'objet d'un examen approfondi, qui demande du temps. Ainsi, des créances envers la masse concordataire font régulièrement l'objet de tentatives de compensation avec des créances de Swissair nées dans le cadre de l'exploitation de l'horaire d'hiver, ou bien on prétend que des créances toucheraient matériellement la période du maintien de l'exploitation aérienne. Les interventions du CDF courant 2002 ont permis de réduire les dépenses de plus de 100 millions de francs.

Alors que, jusque fin 2001, 900 millions de francs avaient été prélevés sur le prêt de la Confédération, au cours de l'exercice sous revue les versements n'ont atteint que 250 millions, portant ainsi le montant total du prêt à 1,15 milliard. Selon toute vraisemblance, les 300 millions restants ne seront pas utilisés. Le CDF a donc demandé à l'AFF de renoncer à un report de crédit sur l'année 2003. Cependant, le montant définitif du crédit non utilisé ne sera connu qu'après la révision du décompte du prêt. Comme une longue procédure juridique n'est pas exclue pour certaines transactions importantes, le décompte final ne pourra pas être bouclé avant début 2004, dans le meilleur des cas.

Fin décembre 2001 le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) avait conclu un accord avec les associations de personnel et les sociétés du SAirGroup en sursis concordataire au sujet de *paiements d'encouragement en faveur du personnel de Swissair* (solution dite «incentive») à concurrence de 50 millions de francs si, grâce à des économies de coûts ou à des recettes plus importantes que prévu, le prêt octroyé à Swissair par la Confédération n'était pas utilisé dans son intégralité. Le crédit résiduel étant estimé provisoirement à 300 millions de francs, cet accord devient applicable. Il concerne le personnel mis à la retraite anticipée, les salariés ayant subi une perte de revenu et les bénéficiaires de prestations du plan social. Dans une première phase, des prestations ont été versées pour les cas particulièrement douloureux. Le CDF a vérifié ces paiements d'encouragement et a constaté que la marge de manœuvre à disposition pour en fixer le montant était très ample. Il a donc recommandé au Seco de définir la méthode d'évaluation et de ne pas laisser cette tâche à la discrétion de l'instance d'exécution. Le Seco a approuvé cette recommandation et a entrepris de recalculer le montant des prestations.

1.7 Examen des applications informatiques SAP et BV PLUS

Depuis le choix stratégique effectué en 1997 par le Conseil fédéral, l'informatique administrative fédérale vit au rythme du logiciel standard de comptabilité SAP R3. Le CDF a poursuivi ses examens dans ce domaine, en veillant à combiner grâce à des équipes pluridisciplinaires l'audit du traitement des données financières et

l'audit des systèmes informatiques qui sous-tendent ces processus. Le but premier de ces révisions est de rendre les responsables des différents offices attentifs aux lacunes que présentent leurs systèmes et les risques qui peuvent en découler.

La répétition du même programme d'audit dans plusieurs offices fédéraux permet au CDF d'établir une comparaison (benchmark) entre les différentes situations. L'expérience montre que de telles comparaisons sont très efficaces et permettent de mettre en lumière des «bonnes pratiques» que les directions d'office sont très disposées à suivre.

Le tableau ci-dessous permet par exemple au directeur de l'office A de réaliser que son office est confronté à un risque accru lié à un recours massif à des conseillers externes dans un environnement moins sécurisé que la moyenne des systèmes SAP de l'administration fédérale.

Exemple de benchmark dans le domaine de la sécurité informatique SAP R/3

Critère	Office A	Office B	Office C	Office D
Nombre d'utilisateurs SAP R3	793	386	475	742
Nombre d'utilisateurs disposant du profil privilégié «SAP-ALL»	23 (3,0 %)	5 (1,3 %)	23 (5,0 %)	0
Nombre de personnes affectées au support des utilisateurs	6 (1,0 %)	13 (3,4 %)	23 (5,0 %)	40 (5,4 %)
Nombre de conseillers externes	255 (32,0 %)	68 (17,6 %)	71 (15 %)	0
Standardisation des droits d'accès?	oui	non	oui	non
Protection du profil «SAP»	mauvaise	mauvaise	mauvaise	excellente

D'une manière plus générale, les examens du CDF ont confirmé que le modèle comptable de référence REFICO, développé par l'Administration fédérale des finances, n'est pas appliqué uniformément dans tous les offices. Cette regrettable hétérogénéité, notamment dans l'interprétation de principes comme ceux de l'annualité, de l'intégralité ou de la présentation brute des comptes, compliquera vraisemblablement les travaux d'unification et de consolidation prévus lors de l'introduction du nouveau modèle comptable.

Des lacunes dans certains systèmes de contrôle interne ainsi que des problèmes de réconciliation des données entre les comptabilités des offices et la comptabilité centrale subsistent. Aggravés dans plusieurs offices par un manque de personnel qualifié, ils ont à quelques reprises empêché le CDF d'attester la régularité des comptabilités des offices. Ce manque de ressources humaines qualifiées, et le recours important à des conseillers externes qui en est le corollaire, constitueront à n'en pas douter un des défis majeurs que devront affronter les deux projets stratégiques InSAP et NMC.

Le traitement des salaires dans l'administration fédérale s'effectue, depuis le 1^{er} janvier 2001, au moyen du nouveau système d'information sur le personnel BV PLUS (SAP R3 HR) dont la responsabilité incombe à l'Office fédéral du personnel (OPPER). Le CDF a effectué des contrôles transversaux sur le traitement des salai-

res dans plusieurs offices en se concentrant sur le système de contrôle interne, le service des mutations et la comptabilisation des données salariales. Il a ainsi pu constater que, dans les offices contrôlés, ces tâches sont effectuées correctement. Alors que le traitement des données salariales et le versement des salaires par BV PLUS fonctionnent sans erreurs notables, il manque toujours un journal des mutations qui permette un contrôle efficace des saisies manuelles. Les réconciliations comptables sont d'autre part entravées par des différences comptables qui subsistent et qui ne peuvent être éclaircies. Les travaux de recherche se révèlent plus complexes et plus longs que prévu. Un projet a été lancé sous la responsabilité du Centre de compétence SAP (CCSAP) et de nouvelles instructions ont été données en novembre 2002 aux responsables du personnel dans les offices. Une évaluation de l'efficacité de ces travaux d'assainissement ne pourra être effectuée qu'au terme de ceux-ci, soit dès février 2003.

D'autres faiblesses ont été localisées dans les domaines de la régularité, des droits d'accès et des interfaces entre le système de salaires et la Caisse fédérale de pensions (CFP). Le CDF a ainsi constaté qu'il n'existe pas de justificatif d'enregistrement des genres de salaires par compte dans les offices qui ne sont pas encore intégrés dans le nouveau système d'information sur le personnel, de sorte que les contrôleurs ne disposent d'aucune trace. Dans ces cas, la régularité des transactions ne peut être attestée. Ce problème doit aussi être réglé par un groupe de travail du CCSAP.

L'OFPER est responsable de la conception des droits d'accès. C'est à lui que les offices s'adressent pour obtenir les autorisations dont ils ont besoin dans leur domaine de compétences. La situation est insatisfaisante pour certains droits de mutation dont les offices concernés ne savent rien et dont disposent entre 30 et 40 personnes dans les secrétariats généraux, l'OFPER, le CCSAP et auprès de quelques consultants externes. Ce type d'accès doit être réduit au minimum pour des questions de sécurité et de transparence. L'OFPER va réexaminer les droits d'accès de manière restrictive. Il a toutefois indiqué que les collaborateurs du CCSAP et de certaines entreprises externes travaillent au centre d'appels (call-center) et doivent de ce fait pouvoir accéder au système productif pour venir en aide aux offices.

Les cotisations à la CFP, qui doivent être comptabilisées dans BV PLUS, sont annoncées à l'OFPER par le système de décompte SUPIS de la Caisse fédérale d'assurance (CFA) par l'intermédiaire d'une interface. La CFA facture directement les cotisations aux offices. Dans les offices contrôlés, le CDF a constaté des différences entre les factures de cotisations de la CFP et les cotisations comptabilisées dans BV PLUS. Par conséquent, dans la perspective du transfert de la CFP dans la nouvelle caisse PUBLICA, plus aucune modification ne devrait être apportée dans le programme SUPIS.

1.8 Examens dans le domaine du programme NOVE IT

Le 18 décembre 2002, le Conseil fédéral a pris connaissance de l'avancement des travaux relatifs au programme de réorganisation NOVE IT. Il a relevé entre autre que les objectifs financiers fixés peuvent être atteints, notamment le gain en efficacité correspondant à quelque 130 millions de francs par an. Par contre, le changement de culture (intégration des techniques de l'information et de la communication dans les processus de gestion courants, transparence) s'avère moins aisé que prévu.

Le CDF a procédé en 2002 à des audits au sein de plusieurs grands offices du Département fédéral des finances (Secrétariat général, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, Administration des douanes et Administration fédérale des contributions) qui ont confirmé cette difficulté de mise en pratique des principes et normes de NOVE IT, tant chez les bénéficiaires de prestations que chez l'office fournisseur de prestations. L'examen de la mise en œuvre sur le terrain des processus liés à la gouvernance de l'informatique a conduit le CDF à formuler les recommandations suivantes, qui ont été accueillies favorablement par les offices concernés:

- L'importance de l'informatique comme moyen de production essentiel dans le domaine des services doit être reconnue par les directions d'offices. L'attention et les moyens financiers nécessaires à son développement à long terme doivent lui être accordés. Un renforcement de la conduite informatique à l'échelon des départements est également souhaitable.
- Les procédures budgétaires et comptables doivent être revues à la lumière de la nouvelle répartition des tâches.
- Les fournisseurs de prestations doivent assurer la transparence de leurs coûts en introduisant sans tarder une comptabilité analytique.
- Des mesures de valorisation des carrières informatiques et de perfectionnement professionnel doivent absolument venir compenser l'hémorragie de personnel qualifié auquel on assiste depuis le démarrage du programme NOVE IT.
- L'Unité de stratégie informatique de la Confédération doit jouer un rôle plus actif dans le soutien de la mise en œuvre du programme sur le terrain.

En marge de ces audits, le CDF est intervenu à plusieurs reprises auprès du Conseil informatique de la Confédération, afin de faire avancer la réalisation d'un inventaire central des applications et systèmes informatiques et d'assurer une procédure d'annonce des projets informatiques, permettant ainsi aux organes de surveillance et de stratégie d'assurer leurs tâches efficacement.

1.9 POLYCOM – Réseau de radiocommunication de sécurité

POLYCOM a pour but de doter les autorités civiles et militaires ainsi que les organisations de sauvetage et de sécurité d'un réseau national et normalisé de communication mobile pour les données vocales et numériques, avec une possibilité de cryptage. Les réseaux régionaux sont mis en place et financés par les participants en respectant un certain nombre d'exigences minimales. Les différentes composantes du réseau seront reliées entre elles sur le plan technique et exploitées par une direction intégrée au niveau national. La responsabilité de l'acquisition et du financement des appareils de radiocommunication incombe aux organismes affiliés (polices judiciaires et de sûreté, communes, organisations de droit public et de droit privé, etc.). A l'échelon fédéral, l'armée, la protection civile, le Corps des gardes-frontières et l'Office fédéral de la police participent au projet.

En février 2001, le Conseil fédéral avait chargé le DDPS de réaliser la composante nationale et la partie militaire du réseau. Les frais d'investissement sont estimés à 420 millions de francs, une moitié étant à la charge de la Confédération et l'autre à celle des cantons, des communes et des autres participants.

POLYCOM est un projet extrêmement complexe impliquant un grand nombre de partenaires. Sa réalisation repose sur le principe fédéraliste de la participation volontaire, tant pour ce qui concerne le financement que l'entrée dans le réseau. Le CDF a dû attirer l'attention sur certains risques dont il n'a cependant pas pu estimer la portée, ni temporelle, ni financière. Tel est le cas, par exemple, pour le risque de retards et de surcoûts consécutifs aux oppositions déposées contre les demandes d'autorisation de construire. Il faut également tabler sur une certaine résistance de la part des populations concernées lors de la construction de nouvelles antennes. Enfin, il est encore difficile d'évaluer les conséquences de la nouvelle ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant.

Au terme de son examen, le CDF a adressé des recommandations aux différents partenaires du projet Polycom.

- La direction de projet doit notamment accélérer la mise en place d'un controlling de projet, définir rapidement et de manière précise le cercle des partenaires au projet et améliorer la planification du projet, en particulier le remplacement des installations existantes.
- Le Groupement de l'armement doit notamment améliorer la transparence des critères d'attribution et l'échange d'information entre les services acheteurs et veiller à ce que les travaux ne démarrent pas avant que des contrats soient signés,
- Le Corps des gardes-frontières doit se conformer plus strictement aux dispositions réglant les acquisitions.

1.10 Sapomp Wohnbau AG

La société Sapomp Wohnbau AG (Sapomp) est la société supplétive de la Confédération pour les affaires immobilières en difficulté qui ont bénéficié de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). L'objectif prioritaire de Sapomp est de réduire au minimum les pertes de la Confédération. Comme l'engagement matériel de la Confédération n'est pas des moindres, au cours de l'exercice sous revue le CDF a procédé à des analyses et à des contrôles approfondis dans ce domaine. Il s'est notamment intéressé à savoir si Sapomp contribue réellement, et si oui de quelle manière, à réduire les pertes de la Confédération. Le capital-actions mis à disposition de Sapomp par la Confédération était de 156 millions de francs fin 2001. Par ailleurs, la Confédération a honoré des cautionnements à hauteur de plusieurs millions sur les immeubles achetés par Sapomp. De plus, elle avait octroyé des abaissements de base remboursables d'un montant non négligeable sur ces mêmes immeubles. Le CDF a constaté que Sapomp gère les immeubles acquis avec professionnalisme, qu'elle est bien organisée et que son controlling et son système de contrôle interne sont fiables.

Toutefois, le rendement du capital-actions mis à disposition par la Confédération reste insuffisant. Certes, depuis 2002 les résultats de l'entreprise sont en amélioration, mais le bénéfice réalisé a dû être utilisé pour essuyer les pertes reportées. Le CDF considère que les abaissements de base ne peuvent être réduits, que le capital-actions ne peut ni être conservé sur le long terme, ni être rémunéré dans la durée, car les amortissements sont trop faibles. Sapomp applique un taux d'amortissement de 1 % sur la valeur d'acquisition (sans la quote-part du terrain). Pour le CDF, un taux de 2 % serait approprié.

Un remboursement des pertes réalisées par la Confédération sur les cautionnements suppose une revente des immeubles à un prix supérieur à la valeur comptable ou au prix d'achat. Actuellement, les conditions de vente des immeubles locatifs LCAP (90 % environ du portefeuille) sur le marché libre sont insatisfaisantes et il est difficile de se prononcer sur l'évolution de la situation à moyen terme. Les acheteurs d'immeubles financés dans le cadre de la LCAP doivent rembourser les abaissements de base octroyés s'ils peuvent réaliser un bénéfice. Pour cette raison, les investisseurs prêts à acheter ces objets à leur valeur comptable actuelle ou au prix d'achat ne se pressent pas au portillon. Aujourd'hui il est donc permis de douter qu'un bénéfice puisse être tiré de la vente de ces immeubles, même d'ici quelques années, d'autant que leur situation géographique n'est pas des plus favorables.

Néanmoins, Sapomp permet de réaliser des objectifs qu'il est difficile de quantifier. Ainsi, sa présence sur le marché immobilier peut amener une accalmie, du moins sur le court terme et sur le plan local, ou empêcher la dénonciation des prêts hypothécaires par les banques. Si Sapomp n'intervenait pas lors de la réalisation forcée de ces objets, les banques perdraient souvent plus d'argent et l'on pourrait alors craindre qu'elles ne reconsidèrent leur politique d'octroi de prêts hypothécaires pour les immeubles financés dans le cadre de la LCAP. Globalement on peut donc estimer que, dans le contexte actuel, Sapomp est un instrument approprié pour gérer les affaires en difficulté, mais que sa contribution à la réduction des pertes de la Confédération reste faible.

1.11 Audit auprès de l'Administration fédérale des contributions

Le CDF accorde une attention particulière à la situation qui prévaut à l'Administration fédérale des contributions (AFC), en particulier dans le domaine informatique. Cet office, dont la dépendance à l'égard de l'informatique est extrême, a dû faire face à des pannes qui ont notamment conduit fin 2001 à des retards importants dans le domaine de l'impôt anticipé. Cet état de fait a amené en mars 2002 le CDF à informer directement le Conseil fédéral de la situation en application de l'art. 15, al. 3, LCF. D'une manière générale, l'AFC dispose d'applications informatiques dépassées et souffre de la perte de compétences liée à plusieurs départs suite à la réorganisation informatique NOVE IT. Des projets de modernisation d'applications informatiques importantes, mais également la mise en place de plans de secours appropriés sont ainsi entravés par ce manque de personnel qualifié.

Un audit effectué à la fin de l'année 2002 dans le domaine de la taxe à la valeur ajoutée a montré que, bien que plusieurs recommandations du CDF aient été suivies de réalisations, il faudra attendre la mise en place d'un nouveau logiciel pour atteindre une situation satisfaisante.

1.12 Subventions aux constructions

La Confédération soutient les établissements de formation professionnelle, les hautes écoles spécialisées et les universités par des subventions d'investissement. Dans ces domaines, le CDF a procédé à un contrôle d'octrois et de décomptes de subventions représentant un volume total de 285 millions de francs. Dans trois cas en relation avec des universités, les subventions fédérales ont dû être réduites globalement de 1,3 million de francs, essentiellement à cause de contrôles de qualité déficients à l'Office fédéral de l'éducation et de la science.

1.13 Inspections des finances

Contrairement aux administrations publiques d'autres pays, l'administration fédérale helvétique ne dispose pas d'un service général de révision interne, à cause des particularités de la conception de la surveillance financière en Suisse. De nombreux offices fédéraux ont toutefois leur propre inspection des finances (cf. annexe 2). Organe externe de la surveillance financière de la Confédération, le CDF joue un rôle moteur lors de la création de telles inspections (art. 11 LCF). L'institution d'un organe interne de contrôle s'impose si le CDF estime que la direction d'un office n'est plus en mesure de garantir la régularité des opérations financières sans le concours d'une inspection des finances. Les inspections ne sont pas le bras armé du CDF, mais ce dernier est habilité à fixer des directives techniques. L'obligation faite aux inspections des finances d'informer le CDF (art. 11 LCF) est le fondement d'un dialogue permanent. En outre, le CDF favorise les échanges d'expériences en organisant régulièrement des cours de perfectionnement.

Pour garantir la bonne coordination des révisions interne et externe, la CDF doit pouvoir s'appuyer sur une collaboration professionnelle de la part des inspections des finances. Il est donc habilité à contrôler l'efficacité de ces services. Il a poursuivi les analyses commencées en 2001 et a vérifié l'efficacité de sept inspections des finances de l'administration fédérale. Ces audits ont débouché sur le même constat que l'année dernière. Les inspections contrôlées remplissent presque toutes les exigences requises pour pouvoir s'acquitter de leur mandat de révision efficacement et elles disposent des compétences spécialisées nécessaires à l'accomplissement d'un travail de qualité. Le personnel des inspections des finances a une formation adéquate et est souvent au bénéfice d'une longue expérience professionnelle dans le domaine de la révision. Il est motivé et s'engage pour sa mission. Les audits sont effectués selon les règles de la profession. Les tâches des inspections des finances sont connues des offices et la collaboration peut être qualifiée de bonne, tant avec les supérieurs qu'avec les instances contrôlées. Globalement, le travail des inspections des finances est apprécié par les offices. Les points faibles récurrents sont le manque de ressources humaines, l'assignation par la direction des offices de tâches

spéciales en concurrence avec le mandat de révision, des analyses des risques non systématiques et des lacunes dans la définition des procédures.

- D'une manière générale, les résultats du contrôle mené auprès de la *Direction du développement et de la coopération* (DDC) sont bons. L'inspection des finances est indépendante sur le plan organique et dispose des compétences spécialisées requises. Des améliorations sont possibles dans les domaines du transfert des connaissances et de l'assurance qualité pour les révisions effectuées dans les pays en développement.
- La création de l'inspection des finances de l'*Office fédéral de l'éducation et de la science* (OFES) est récente. Par conséquent les processus et les procédures de révision doivent encore être consolidés. Les conditions nécessaires à l'accomplissement d'un travail efficace sont remplies. Le CDF a notamment recommandé la mise en place d'une analyse des risques systématique, la formalisation des procédures et l'amélioration de la documentation. L'inspection des finances compte sur le soutien du CDF en la matière.
- L'inspection des finances de la *Centrale de compensation* (CdC) à Genève remplit également les attentes. Le personnel connaît extrêmement bien les tâches et les procédures de la CdC. Les procédures techniques de révision doivent être améliorées car elles revêtent encore un caractère trop informel. Le CDF a avancé des propositions dans les domaines de l'assurance qualité et de l'analyse des risques en assurant l'inspection des finances de son soutien.
- Jusqu'à récemment, l'*Administration fédérale des contributions* (AFC) avait deux inspections des finances, l'une responsable de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre, l'autre de la TVA. Même si elles disposaient du savoir-faire nécessaire, aucune des deux n'atteignait la taille critique. La complexité des tâches et des processus des deux divisions principales concernées, qui représentent des recettes annuelles de 35 milliards de francs environ, justifie la mise en place d'une inspection forte pour l'ensemble de l'AFC. Cette dernière s'est ralliée aux recommandations du CDF et a décidé de regrouper les deux unités dans une inspection des finances centralisée. Entre-temps un nouveau chef a été recruté et il s'emploie activement à la constitution de ce service.
- L'inspection des finances de l'*Office fédéral des constructions et de la logistique* (OFCL) a également été fondée récemment. Les conditions de la réalisation du mandat de révision ne sont pas encore remplies. Les compétences spécialisées sont disponibles, mais l'inspection n'a pu effectuer qu'une partie des activités de révision planifiées à cause de tâches spéciales qui lui ont été confiées. Compte tenu du volume financier d'à peu près 800 millions de francs et de la complexité des processus concernés, le CDF considère qu'un poste à plein temps n'est pas suffisant pour accomplir le mandat de révision dans de bonnes conditions. L'OFCL a décidé, entre-temps, d'engager un contrôleur et il a aussi relevé qu'un système de contrôle interne d'envergure avait été mis en place dans le domaine de la logistique et que des travaux de même nature étaient prévus dans celui des constructions. Le CDF a indiqué à l'OFCL que les fonctions d'une inspection des finances et d'un contrôleur devaient être clairement définies et délimitées.

- L'inspection des finances de la *Caisse fédérale d'assurance* (CFA) ne remplit que partiellement les conditions de la réalisation efficace de son mandat de révision. La direction de PUBLICA – la nouvelle caisse de pensions de la Confédération – a décidé de renoncer au service d'inspection des finances et d'effectuer les tâches de contrôle dans le cadre du système de contrôle interne et de l'assurance qualité. Le CDF considère que cette mesure n'est pas entièrement équivalente à une inspection des finances et il suivra donc attentivement l'évolution de la situation.
- Les contrôles effectués auprès de l'*Office fédéral des transports* (OFT) ont démontré au CDF que l'inspection des finances remplit sa mission efficacement et avec professionnalisme. Les révisions sont planifiées sur la base d'une analyse systématique des risques. Les contrôles de résultats et des procédures sont prioritaires. Des améliorations sont possibles dans le domaine des ressources humaines et de la coordination des fonctions de surveillance. Pour le CDF, les différents projets de grande envergure comme RAIL 2000 et les NLFA ainsi qu'un volume financier de près de 4 milliards de francs justifieraient plus que deux postes à plein temps. L'OFT a institué un groupe de travail pour analyser la méthodologie et les instruments de contrôle et de controlling dans le domaine des transports et des infrastructures. Les résultats de ces travaux montreront s'il est nécessaire d'intervenir.

Le CDF est conscient de ses devoirs envers les inspections des finances. C'est pourquoi il invite systématiquement leur personnel à participer à ses programmes internes de formation continue. Il a ainsi organisé deux séminaires de deux jours au cours desquels plusieurs questions sur la technique de révision ont été traitées. Ce type de manifestation favorise les échanges d'expériences et les contacts personnels. Enfin, le CDF a aussi engagé une personne dont l'une des tâches consiste à soutenir les inspections des finances.

L'efficacité de la révision interne n'est pas seulement une composante essentielle de la bonne gouvernance, elle permet aussi au CDF de hiérarchiser correctement la structure et l'exercice de la surveillance financière. A l'avenir, le CDF souhaite impliquer davantage les inspections des finances dans l'examen du compte d'Etat, et dans cette perspective, il accorde une grande importance au développement et au soutien de la révision interne.

1.14 Analyse des risques

La collision fatale de deux avions dans le ciel d'Überlingen a soudainement mis en lumière la responsabilité de la Confédération vis-à-vis de la société Skyguide, chargée du service de la navigation aérienne. La question posée est «Comment la Confédération répond-elle des organismes juridiquement autonomes auxquels elle a confié l'exécution de tâches de droit public?» Mais la catastrophe d'Überlingen oblige aussi les organes de surveillance à répondre à une autre question, plus vaste: «Comment faut-il aborder ce genre de risques?» En 2001 déjà, le Conseil fédéral avait demandé à l'Administration fédérale des finances de procéder à une analyse exhaustive des risques. Le CDF, qui participe également à ce projet, a ainsi décidé de faire de la question des risques la thématique principale des festivités de son jubilé «100 ans de la Délégation des finances – 125 ans du Contrôle fédéral des finances».

Sous la houlette du conseiller national J. Gross, et en collaboration avec les contrôles cantonaux des finances, un scénario fictif impliquant des services fédéraux et cantonaux a été étudié dans le domaine de la surveillance de la fabrication des produits thérapeutiques. En cas de sinistre, les cantons concernés et la Confédération devraient sans l'ombre d'un doute répondre subsidiairement du dommage. Si l'on songe au nombre des organismes dont la Confédération doit répondre à titre subsidiaire – les CFF, la Poste, Skyguide, les EPF, la CNA ou Swissmedic, pour ne citer qu'eux –, il convient de se demander comment ce type de risques doit être abordé. L'établissement d'un inventaire précis n'est que la première étape de ce processus. Dans une seconde étape, il s'agirait de prendre les décisions nécessaires pour introduire une gestion des risques efficace. Le CDF considère qu'il faut créer des procédures et des instruments de mesure communs, introduire des fonctions de consolidation ou de coordination et définir des indicateurs précoces. Seule une gestion systématique des risques est susceptible de réduire au strict minimum les conséquences de la responsabilité. Par ailleurs, il faut aussi se demander dans quels cas la responsabilité de l'Etat devrait être régie par une législation spéciale. Enfin, des programmes de perfectionnement professionnel devraient être mis en place pour les différentes instances de surveillance afin d'apporter un soutien efficace aux personnes auxquelles incombent des tâches de surveillance dans l'exercice de leur fonction.

2 Contrôles auprès des autorités et dans les départements

Pendant le premier semestre, le CDF vérifie en priorité les boucléments annuels du compte d'Etat de la Confédération et de ses régies ainsi que de nombreuses organisations. Ces activités concernent quelque septante mandats au total (cf. annexe 3). Les rapports d'attestation servent de base aux commissions des finances et au Parlement pour l'approbation du compte d'Etat. Les faits ci-après sont relatés en fonction des résultats de certains des contrôles réalisés par le CDF lors des révisions de bouclément des comptes et de la surveillance financière. Une liste des contrôles effectués, dont les rapports ont déjà été traités par la Délégation des finances, figure à l'annexe 1. Cette liste ne mentionne pas les nombreux contrôles effectués auprès des employeurs dans le domaine des assurances sociales. Pour le reste, nous renvoyons le lecteur au chapitre précédent «Priorités».

Les explications suivantes concernent des faits et des événements relatifs aux exercices 2001 et 2002 et constatés lors des contrôles effectués durant l'année sous revue.

2.1 Autorités et tribunaux

La révision auprès des *Services du Parlement* a montré que les affaires étaient correctement gérées et que les comptes étaient régulièrement tenus. Les mesures visant à pallier les lacunes constatées du système de contrôle interne ont déjà partiellement été mises en œuvre. Elles seront complétées par les travaux prévus afin de mettre sur pied un service financier indépendant, permettant de contrôler, documenter et formaliser le traitement des opérations comptables. La mise en œuvre de ce service sera entreprise avec l'aide de l'Administration fédérale des finances, qui jusque-là conti-

nuera de comptabiliser les paiements transmis par les Services du Parlement. Ce service devrait être opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2005.

Les Services du Parlement ont été priés également de tenir un inventaire permettant de gérer le patrimoine mis à disposition. Enfin, une coordination accrue a été suggérée entre les différentes tendances ou fractions politiques, afin que les voyages envisagés par les commissions et délégations parlementaires soient motivés et planifiés pour bénéficier à un maximum de leurs membres.

2.2 Département fédéral des affaires étrangères

Le CDF a contrôlé le respect des dispositions légales et la régularité des comptes du *Pavillon suisse de l'Expo 2000 de Hanovre*. Le bon déroulement de l'exposition et les échos positifs entendus au sujet du Pavillon suisse témoignent du travail efficace des responsables de projet. Toutefois, l'examen des quatre comptabilités partielles, de la surveillance financière et du controlling financier ont révélé des différences dans le décompte global consolidé, dans le crédit d'engagement en considération du produit brut, ainsi que dans les comptabilités. Un controlling financier global recouvrant l'ensemble des charges brutes faisait défaut. Le système de contrôle interne n'était pas structuré de manière cohérente. Par conséquent, l'intégralité et la régularité du compte général n'ont pas pu être confirmées.

Compte tenu de la durée limitée de ce projet et de l'absence de répercussions sur des comptabilités futures, le CDF a renoncé à pousser ses investigations plus loin. L'objectif premier des recommandations faites par le CDF était d'améliorer les bases de départ pour de futurs projets d'exposition. Le Conseil fédéral en a tenu compte dans son message du 13 novembre 2002 concernant la participation de la Suisse à l'exposition universelle «Expo 2005 Aichi» au Japon. La conception du controlling devra ainsi permettre un contrôle strict des dépenses ainsi qu'une comptabilité transparente.

L'*Ambassade de Suisse à Berlin* a également fait l'objet d'un audit dans les domaines de la comptabilité, des investissements, des charges d'exploitation et du personnel. Globalement, les résultats de ces contrôles sont positifs. En collaboration avec les représentations consulaires suisses en Allemagne, l'ambassade a développé une conception destinée à optimiser les activités consulaires de la Suisse dans ce pays. Cette conception repose sur des applications Internet et Intranet existantes, ce qui permet d'économiser des ressources. Le CDF considère que ce projet pilote devrait être étendu à d'autres représentations diplomatiques suisses afin de dégager des synergies à l'échelle mondiale.

L'Ambassade de Berlin emploie de plus en plus de personnel local et qualifie cette expérience de bonne. Cet aspect revêt une certaine importance dans la mesure où les charges salariales représentent la plus grande partie des charges d'exploitation de l'ambassade. En Allemagne, le personnel suisse expatrié revient environ trois fois plus cher à la Confédération que du personnel de formation équivalente recruté sur place.

Le CDF a effectué la révision des comptes annuels 2001 de la *Fondation des immeubles pour les organisations internationales* (FIPOI) à Genève avec l'Inspection des finances du canton de Genève. Les examens ont montré que les comptes

annuels 2001 avaient été tenus correctement. De 1995 à 2001, les réserves de la FIPOI ont augmenté de 40 à 54 millions de francs. Les buts et les limites de ces réserves doivent encore être clairement définis dans le cadre des dispositions légales.

Quant au suivi des recommandations du rapport détaillé du 22 août 2001, les points relatifs à l'organisation ont été en partie pris en considération, une nouvelle personne a été engagée au sein du service financier et la qualité de la documentation des pièces comptables s'est améliorée.

Le CDF a effectué un *contrôle des achats auprès de la Centrale des voyages de la Confédération*. Il constate que ce service remplit son mandat – qui consiste à effectuer toutes les opérations nécessaires à la préparation des voyages de service des employés de l'administration fédérale et de tiers – en conformité avec la législation, de manière économique et efficace, et dans un esprit de service à la clientèle. Pour traiter les commandes de voyages, le personnel qualifié dispose d'un système en ligne moderne, garant d'une excellente qualité du service. L'unité est bien dirigée.

Le CDF a soumis des propositions d'amélioration à la Centrale des voyages de la Confédération dans le but d'optimiser la planification des ressources et de dégager un maximum de synergies dans les services offerts. La Centrale des voyages va conclure des conventions sur la facturation des prestations avec les offices GMEB et les organismes affiliés. Elle estime aussi que l'introduction du nouveau modèle comptable créera les conditions juridiques pour une facturation des prestations sur une base d'une comptabilité analytique.

L'examen de la *coopération suisse en Roumanie* avait pour but de vérifier si le programme de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en Roumanie était mis en œuvre de manière efficace et efficiente et d'identifier, le cas échéant, des potentiels d'améliorations. Un intérêt particulier a été porté aux activités déployées dans plusieurs projets, par exemple l'attribution de crédits à des petites et moyennes entreprises que l'on retrouve de manière plus ou moins marquée dans la plupart d'entre eux. Les projets ayant fait l'objet d'une analyse plus approfondie, disposaient de crédits d'un montant total de 26,6 millions de francs.

L'approche «bottom-up» qui a présidé à l'établissement du programme DDC en Roumanie et l'absence du bureau de coordination de la DDC jusqu'en 1996 ont eu pour conséquence, par le passé, une certaine faiblesse dans l'orientation stratégique des projets, notamment en matière de concentration des activités. Les effets de cette situation se font sentir encore actuellement. Il y a cependant lieu de relever que, dans l'intervalle, la DDC a pris des mesures allant dorénavant dans le sens d'une stratégie globale et cohérente.

Un potentiel d'améliorations a encore été relevé au niveau de l'échange de connaissances et de la coordination des interventions, qui jouent un rôle central du fait de la multiplicité des acteurs en présence. De même, les flux d'informations entre centrale et bureau de coordination devraient être améliorés, afin de garantir un suivi optimal des projets. En ce qui concerne les activités menées par les projets, les résultats de l'analyse sont dans l'ensemble positifs.

2.3

Département fédéral de l'intérieur

A l'occasion d'un audit mené à l'*Office fédéral de la santé publique* (OFSP), le CDF a contrôlé la comptabilité de l'office et son mode d'attribution des mandats de prestations. Le CDF n'a pu confirmer ni l'intégralité, ni la régularité, ni la légalité de la comptabilité de l'office. Ces dernières années, le service financier a connu plusieurs changements au niveau du personnel et a dû adapter sa comptabilité au 1^{er} janvier 2000 suite à l'introduction de SAP dans tout le département. La comptabilité 2001 de l'office ne coïncidait que partiellement avec le compte d'Etat. Par conséquent aucune base fiable n'était disponible pour l'exploitation de la comptabilité analytique ainsi que pour la facturation interne des prestations. Le CDF a également dû formuler des remarques au sujet du système de contrôle interne, de l'absence de directives sur la comptabilisation, du contrôle des engagements et de la date de valeur des paiements. L'OFSP veut concrétiser les recommandations du CDF mais souhaite bénéficier d'un soutien externe, en particulier de la part de l'Administration fédérale des finances.

L'*attribution de mandats de prestations* par l'OFSP n'est pas entièrement conforme aux dispositions légales sur les marchés publics. Le CDF a fait un certain nombre de recommandations comme la création d'un service d'achats centralisé pour les acquisitions sur le marché libre, pour l'adjudication des marchés OMC, pour éviter les doubles subventions et pour la rédaction des contrats. Ces recommandations devraient trouver leur concrétisation avec l'introduction d'un système informatique de gestion et de controlling des contrats appelé «CONTRAT».

Le CDF a procédé à une analyse d'efficacité et d'efficacités de la mise en œuvre des subventions accordées par l'*Office fédéral des assurances sociales* (OFAS) aux ateliers d'occupation permanente. Ces subventions visent à couvrir les frais supplémentaires d'exploitation des ateliers découlant de l'occupation de personnes invalides. 298 ateliers bénéficient de ces subventions, pour un montant total d'environ 300 millions de francs. Les analyses montrent que le pilotage de l'OFAS présente certaines faiblesses, mais elles n'ont pas permis de mettre en évidence des erreurs fondamentales. Les potentiels d'améliorations identifiés peuvent être résumés comme suit:

- Le financement par accord de prestations est un projet-pilote de financement forfaitaire mené par l'OFAS avec un nombre choisi d'ateliers. Il se base sur le modèle de financement traditionnel et présente donc les mêmes faiblesses et potentiels d'améliorations. De plus, le montant forfaitaire est déterminé individuellement pour chaque atelier sur la base de sa subvention passée. Or, ce mode de calcul revient de fait à récompenser les non-efficacités précédentes. Une possibilité d'optimisation réside dans la transformation du système de financement par forfaits individuels en un financement s'orientant davantage vers une comparaison (benchmarking) entre ateliers.
- Le management de la qualité pratiqué par l'OFAS s'appuie essentiellement sur des conditions de qualité posées aux ateliers, sur l'exigence d'une gestion de la qualité par les ateliers et sur une certification de ses derniers par d'un organisme accrédité. La principale faiblesse identifiée réside dans le fait que le management de la qualité repose essentiellement sur des critères formels. Le contenu de la qualité ne fait qu'accessoirement l'objet d'une

évaluation par l'OFAS. En particulier, la qualité des prestations ne fait pas, ou exceptionnellement, l'objet de contrôles sur place.

Les recommandations du CDF reflètent les potentiels identifiés, compte tenu de l'incertitude liée à la possible cantonalisation des subventions aux ateliers d'occupation permanente en raison de la nouvelle péréquation financière. Le CDF a dès lors recommandé à l'OFAS d'initier une comparaison (benchmarking) entre ateliers bénéficiant du financement forfaitaire, et d'assurer la mise en oeuvre des autres recommandations dans le cas où la cantonalisation des subventions n'aurait en définitive pas lieu. L'OFAS s'est rangé aux conclusions et recommandations du CDF. Il s'est notamment engagé à développer un modèle de benchmarking, notant toutefois qu'en raison de la durée des contrats de prestations signés avec les ateliers, les premières modifications ne pourront être introduites avant 2004.

Outre la régularité et la légalité des *subsidés destinés à réduire les primes dans l'assurance-maladie*, le CDF a également vérifié comment l'OFAS exerce la surveillance financière sur l'octroi de ces subventions. Selon l'ordonnance applicable, les cantons doivent remettre le décompte accompagné d'un rapport de révision qui renseigne sur la date et l'étendue de la révision entreprise, les constatations faites et les conclusions à en tirer. L'OFAS peut exiger des rapports complémentaires de l'organe de révision. L'analyse des rapports de révision établis par les contrôles cantonaux des finances et par les sociétés fiduciaires a révélé l'hétérogénéité et le manque partiel de pertinence de ces documents. Cette situation est due à l'absence de directives de l'OFAS sur la manière de procéder à la révision et d'établir les rapports. En automne 2002, l'OFAS a informé les cantons des exigences minimales pour l'exécution de la révision et l'établissement des rapports en se basant sur les recommandations du CDF et a contrôlé le respect de ces directives. Par ailleurs, le canton de Zurich n'avait remis aucun rapport de révision pour près d'un tiers des subsidés versés, représentant 113 millions de francs. Cette lacune est due au fait que, dans ce canton, trois administrations sont compétentes pour le versement des subsidés destinés à réduire les primes dans l'assurance-maladie (office cantonal des assurances sociales, département cantonal de la santé publique et service municipal de la santé publique). L'OFAS a exigé du canton de Zurich qu'il lui fournisse un rapport de révision consolidé.

Le décompte annuel 2000 des subsidés destinés à réduire les primes qui s'élèvent à 1,7 milliard de francs a été contrôlé sur la base des décomptes de six cantons (ZH, BE, AG, TI, VD, GE). Les résultats étaient corrects.

2.4 Département fédéral de justice et police

Le CDF a contrôlé le domaine de l'*informatique de l'Office fédéral des réfugiés* (ODR) et en particulier le pilotage du projet stratégique «Étrangers 2000». Ce projet a pour objet le remplacement de deux banques de données devenues obsolètes, le Registre central des étrangers (RCE) de l'Office fédéral des étrangers (OFE) et le Système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER) de l'ODR. Le CDF a constaté qu'en raison de l'introduction de NOVE IT, l'ODR n'a pas élaboré la stratégie informatique qui devait lui permettre d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés avec l'OFE et le Centre de service informatique du DFJP. Entre-temps, une planification informatique stratégique a été mise en oeuvre au niveau du

département. Elle est entrée en force le 1^{er} mai 2002. Par ailleurs, la coordination entre bénéficiaires (offices) et fournisseur de prestations est insuffisante. La situation est considérée comme critique pour la réussite et l'introduction à temps du projet «Etrangers 2000» et des nouvelles applications informatiques qui doivent mener à la création d'un système informatique commun dans les domaines de la politique d'asile et de la politique de sécurité. Tant la Confédération que les services cantonaux de la police des étrangers et les services sociaux compétents dans le domaine de l'asile bénéficieront des effets de rationalisation de ce projet. Mais une intense coopération entre la Confédération et les cantons ne suffit pas à elle seule. Une surveillance et des contrôles doivent également être institués au niveau du département et des offices. Le CDF a ainsi recommandé de renforcer la conduite informatique à ces niveaux.

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

Le CDF a procédé à un *contrôle du prix de la commande d'armement Ogives 96* passée par le Groupement de l'armement (GDA). La société RUAG a livré 7000 ogives de missile TOW 96 améliorées pour un volume financier de 61,2 millions de francs au GDA. Sur la base des contrôles effectués, le CDF a recommandé la réduction de 1,4 million de francs du prix convenu par contrat (57,5 millions). RUAG a pris acte de cette recommandation sans se rallier aux arguments du CDF. Le GDA a été chargé de concrétiser cette recommandation.

Le 25 août 1999, suite au cas d'abus de confiance «Bellasi», le Conseil fédéral avait chargé le CDF de procéder à une *analyse des processus et des risques du service des paiements*. Cette analyse avait porté sur le système de contrôle interne, notamment sur les procédures administratives du service des paiements du département, en prenant en compte les points de jonction avec le Département fédéral des finances. Les domaines qui avaient été analysés concernaient le Secrétariat général, l'Etat-major général, les Forces terrestres et le Groupement de l'armement. Ces examens avaient montré que le service des paiements était en général organisé de façon satisfaisante. Aucun manquement qui aurait nécessité des mesures immédiates n'avait été décelé. En revanche, divers processus méritaient d'être revus. Ainsi, le CDF avait formulé des recommandations visant à la mise en place de nouvelles directives en matière de visas et de signatures, ainsi qu'à améliorer la séparation des fonctions et les contrôles internes. Le CDF a constaté que la plupart des mesures proposées – ou des mesures alternatives – avaient été appliquées par les offices. Certaines d'entre elles, encore en suspens, seront prises dans le cadre des travaux de réorganisation en cours ou de la mise en place du nouvel instrument de gestion SAP.

2.6 Département fédéral des finances

Le Département fédéral des finances (DFF) gère près de 50 milliards de francs, soit la quasi-totalité des recettes de la Confédération, et 26 % des dépenses fédérales, représentant quelque 13 milliards de francs. C'est dire son importance majeure, tant du point de vue de la politique budgétaire que de celui de la surveillance financière. Diverses révisions ont été réalisées auprès du Secrétariat général du DFF, de

l'Administration fédérale des finances (AFF), de l'Administration fédérale des contributions (AFC), de l'Administration fédérale des douanes (AFD), de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ainsi que de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Ces vérifications ont partout révélé engagement et professionnalisme dans l'accomplissement des tâches. A noter que certains services connaissent des problèmes de ressources.

Un inventaire informatique ayant force légale selon l'art. 14 de l'ordonnance sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale est nécessaire et doit servir de base pour la plupart des processus mis en place par NOVE IT, par exemple pour une optimisation des achats ou pour une stratégie de capitalisation et d'amortissement. Ainsi, dans le cadre du programme NOVE IT, un groupe de travail a établi une liste des systèmes d'inventaire actuels ou planifiés, modélisé les flux d'informations en rapport avec les différents inventaires et défini les interfaces et les besoins des processus engendrés par NOVE IT. A ce jour, l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) a lancé un projet d'«inventaire IT», avec pour objectif principal de réaliser un système standard de management de l'information (Data Warehouse) permettant d'utiliser les informations fournies par le controlling des applications, les registres techniques et la gestion des investissements, dont les outils ne sont que partiellement opérationnels. Ce projet s'inscrit dans une double perspective: décentraliser vers les fournisseurs de prestations la responsabilité et la tenue de l'enregistrement opérationnel des différents inventaires que l'OFCL n'est plus en mesure d'assumer depuis le 1^{er} janvier 2001, et assurer au niveau fédéral la consolidation des données stratégiques d'inventaire. Le CDF et les différents partenaires sont représentés dans l'organisation de projet. L'introduction de « Data Warehouse » est prévue pour décembre 2004.

Pour ce qui est de l'AFF, le CDF a procédé à une révision auprès du service «*Prêts hypothécaires et coopératives immobilières*». Les contrôles ont eu pour principal objet la gestion des prêts hypothécaires. Dans le domaine des coopératives immobilières, ils ont porté sur l'état actuel des cas en suspens au moment de la dernière révision. Ces contrôles ont prouvé la régularité de la comptabilité. En ce concerne les prêts hypothécaires, la structure et l'organisation du système de contrôle interne peuvent être qualifiées de bonnes et appropriées. La délimitation des différentes fonctions est claire et le service respecte le principe selon lequel «quatre yeux voient mieux que deux». Un point faible a été relevé quant au suivi du dossier PUBLICA; les lacunes constatées sont dues à un manque de capacités. La dotation actuelle en personnel et en équipements informatiques assure en revanche une gestion des prêts hypothécaires fiable et de bonne qualité.

La Confédération a encouragé la construction de logements en coopérative d'habitation pour son personnel. Elle a ainsi acquis les terrains nécessaires et octroyé des prêts à un taux avantageux. A la fin de l'année 2001, la coopérative immobilière Sonnenrain de Bolligen a commencé à transformer ses appartements locatifs en appartements en copropriété. Neuf appartements ont été vendus jusqu'ici aux anciens locataires, qui ont acquis ces biens immobiliers à leur valeur comptable, sans quote-part de terrain. Aucune estimation de la valeur vénale de l'immeuble et des appartements n'a été faite. Les parts du terrain, lequel appartenait à la Confédération, ont été vendues à un prix que l'OFCL a fixé conformément aux usages du marché. La vente des appartements au prix comptable a été justifiée au motif que la coopérative ne peut tirer aucun bénéfice de la vente des appartements. En vertu du

contrat de prêt conclu le 14 mai 1979 avec la Confédération, la coopérative immobilière devrait en cas de bénéfice porter en compte et rembourser à la Confédération les bonifications d'intérêts accordées sur toute la durée du prêt. Vu les faibles valeurs comptables et vénales, le bénéfice réalisable a été dévolu à l'acheteur privé plutôt qu'à la coopérative. L'AFF entend prendre des mesures pour demander la restitution des bonifications octroyées par la Confédération durant près de 25 ans. Depuis 1999, les compétences ont été redistribuées dans le cadre de la réorganisation du domaine de l'immobilier. L'OFCL est responsable des terrains, l'AFF des prêts. Le fait qu'une telle vente d'appartements ait pu se produire résulte d'un manque de communication et de coordination entre les deux offices concernés. L'AFF définira des principes pour le traitement des ventes réalisées par des coopératives immobilières (vente d'immeubles ou de propriétés par étage), et veillera à améliorer la communication et la coordination entre les offices fédéraux concernés.

Chaque année, les caisses de compensation chargées de l'exécution de l'AVS doivent se soumettre à une révision principale et une révision de clôture. Les contrôles se fondent sur les directives concernant la révision des caisses de compensation, émises par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Les vérifications auprès de la *Caisse fédérale de compensation* (CFC) incombent au CDF. Celui-ci adresse ses rapports à l'OFAS, lequel exerce la surveillance sur l'ensemble des caisses de compensation.

Le CDF confirme la régularité de la tenue et de la présentation des comptes. Les chiffres des bilans sont justifiés et correspondent à la comptabilité.

Depuis juillet 2001, la CFC tient les comptes de l'assurance-maternité du canton de Genève. Les soldes du compte annuel étaient certes en accord avec les pièces justificatives examinées, mais une comptabilité faisait défaut. Le CDF ne pouvait dès lors confirmer la régularité des comptes pour le domaine en question. Dans son avis, la CFC assure que jusqu'à la fin de 2002, elle établira rétroactivement une comptabilité et une présentation des comptes satisfaisant aux critères de la révision et qu'elle fera figurer dans le compte 2002 les parts de coûts administratifs pour l'assurance-maternité 2001.

Les travaux du CDF auprès de l'*Administration fédérale des contributions* (AFC) se sont concentrés sur le suivi des recommandations du dernier rapport de révision, sur la comptabilité pour les années 2000 et 2001, sur le calcul des intérêts moratoires et rémunérateurs, sur le traitement de l'impôt préalable auprès des divisions de l'inspectorat et du révisorat, sur la gestion des dossiers en suspens au sein de la division juridique et sur l'analyse des risques et des problèmes rencontrés suite à la mise en œuvre de NOVE IT.

Le CDF est préoccupé par la situation difficile et tendue dans laquelle se trouve la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée, en particulier en ce qui concerne le développement de son informatique. Il juge urgent et primordial de prendre des mesures afin de planifier la mise en place d'un système informatique susceptible d'offrir un instrument adéquat aux collaborateurs et collaboratrices de la Division.

Le CDF a relevé l'importance pour la Division de fixer clairement ses besoins et d'établir ses priorités au niveau des projets informatiques qu'elle veut voir se réaliser, en montrant les bénéfices escomptés. Les améliorations qui pourraient être réalisées permettraient d'augmenter l'efficacité des travaux et par conséquent

d'avoir une influence sur le montant de l'impôt perçu, l'effet de levier étant important. Dans leur ensemble, les constatations du CDF ont trouvé un écho favorable.

Les vérifications ont également porté sur l'informatique de l'AFC, le système de contrôle interne du secteur organisation et comptabilité, ainsi que certains domaines de l'impôt anticipé. Dans le contexte de la taxe sur la valeur ajoutée, les insuffisances relevées lors des derniers contrôles n'ont pu être que partiellement corrigées. Dès lors qu'il s'agissait de manquements ayant une portée fondamentale, le CDF en a informé les autorités compétentes en mars 2002, en application de l'art. 15 de la loi sur le Contrôle des finances.

En ce qui concerne le remboursement de l'impôt anticipé, il convient de réexaminer divers systèmes informatiques du point de vue de la sécurité et de la continuité des activités, et de remettre ces systèmes à niveau. A la suite de la reconversion de l'infrastructure en juin 2001, des problèmes répétés ont en effet empêché un déroulement rationnel du travail. Les défaillances de systèmes ont entraîné d'importants retards. L'AFC examinera et appliquera les recommandations parallèlement à la création du service de l'Inspection des finances et aux nouveaux projets informatiques centraux.

Enfin, le CDF a analysé le domaine de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. L'accent a en particulier été mis sur l'activité d'inspection auprès des administrations cantonales responsables de l'exécution. Le CDF a constaté que les finances et la comptabilité sont gérées selon les règles de l'art. La surveillance est elle aussi irréprochablement assumée. En raison de l'autonomie des cantons toutefois, l'AFC ne peut influencer que de manière limitée sur l'exécution de la taxe auprès des administrations cantonales compétentes. Le CDF n'en a pas moins relevé que, dans l'optique d'une application uniforme de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO), il conviendrait parfois de veiller davantage à remédier à des insuffisances.

En ce qui concerne l'*Administration fédérale des douanes* (AFD), le CDF a principalement axé ses révisions sur les finances et la comptabilité, et a constaté que les domaines contrôlés sont gérés de manière régulière. Il a toutefois regretté qu'en raison de logiciels obsolètes datant de 1977, le compte «tabac» – affichant des recettes annuelles de près de 1,7 milliard de francs – manque de clarté et soit difficilement compréhensible. Il est urgent de renouveler l'équipement informatique pour la comptabilité du domaine «tabac».

Les appareils permettant de déterminer la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ont été mis gratuitement à la disposition des entreprises de transport. Celles-ci doivent par contre assumer les frais de montage. Pour l'échange d'un appareil défectueux durant la période de garantie, l'AFD verse aux entreprises de transport une indemnité de 200 francs. A la fin de l'année 2002, les versements représenteront près de deux millions de francs. Ces indemnités ne reposent toutefois sur aucune base légale. De l'avis de l'AFD, ce procédé permet de mieux faire accepter le système de perception auprès des assujettis, ceux-ci ayant finalement dû supporter des désagréments et des frais. Dans l'intérêt d'une introduction harmonieuse de la taxe et vu les montants en discussion, le CDF s'est rallié à la position de l'AFD.

Les examens de trois grands *projets de construction* en cours de planification dans le domaine de l'AFD ont montré que la convention du 20 octobre 1999 régissant la répartition des tâches et des compétences entre l'AFD et l'OFCL nécessitait une mise à jour et une simplification des procédures. De nombreuses modifications de projets ont engendré des coûts de planification supplémentaires et par conséquent le dépassement des crédits d'études octroyés. Ce constat résulte d'un manque de rigueur dans la gestion des besoins au sein de l'AFD. Connaissant les facteurs externes contraignants, notamment la situation politique de la Suisse au sein de l'Union européenne, l'AFD devrait définir ses besoins en tenant davantage compte des conditions données et ceci, dès le début d'un projet.

L'étude du projet de construction d'une plate-forme douanière commune à Boncourt a mis en évidence la problématique du cofinancement des installations entre la Suisse et la France. La répartition des coûts n'est à ce jour pas réglée, de sorte que les frais de planification d'un montant de 720 000 francs pourraient être totalement à la charge de la Suisse si le projet n'était pas réalisé. Des démarches ont été entreprises par l'AFD avec le soutien du DFAE fin novembre 2002 afin que les pourparlers avec la France aboutissent. La répartition des coûts sera négociée et un accord devrait aboutir pour fin mars 2003.

Le *Centre de compétences SAP de l'administration fédérale* (CCSAP) auprès de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication est responsable de la mise à disposition de l'application SAP R/3 au sein de l'administration fédérale. Les offices fédéraux sont compétents en matière de gestion des données, d'utilisation des applications et d'administration de leurs propres utilisateurs. Le CDF a contrôlé la mise en oeuvre des recommandations formulées lors de la révision informatique 2001 et a constaté que les lacunes dans les frais de licence et de maintenance sont en voie de correction. Il a également noté des améliorations de trois ordres: les nouveaux programmes et les programmes modifiés tiennent mieux compte des directives de programmation, les tests techniques de réception sont en cours d'élaboration et la formation des développeurs a débuté. Le projet SUSA consiste, lui, à créer un instrument de contrôle de la qualité qui doit permettre une surveillance des droits d'accès critiques sur des objets protégés. Du point de vue de la sécurité, un risque latent lié à des accès non contrôlables subsistera tant que l'on n'utilisera pas cet instrument sur tout le territoire et à tous les niveaux. Les coupes budgétaires dans le domaine de l'informatique n'ont toutefois pas permis une telle extension durant l'exercice sous revue. La mise en oeuvre s'est limitée au CCSAP et au domaine du personnel.

Depuis 2001, l'*Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication* (OFIT) assume des tâches supplémentaires en tant que fournisseur de prestations en faveur du DFF et de la Chancellerie fédérale, ainsi que des fonctions interdépartementales pour l'ensemble de l'administration fédérale. Il a ainsi dû reprendre du personnel TI et des crédits TI d'autres services. Une attention insuffisante a toutefois été accordée au développement d'un service financier central de l'OFIT. Le CDF souligne la nécessité de parfaire les connaissances comptables au sein du service financier. Des notes de crédit et des remboursements de fournisseurs ont par exemple été portés en compte sans vérification. Du point de vue du CDF, il s'agit également de former et de sensibiliser les responsables du budget dans les divisions. Il convient enfin de réglementer et de documenter la structure, les processus, les compétences, le concept

des autorisations, la saisie des coûts, les modalités d'acquisition et l'imputation des coûts.

L'OFIT a pris en main le développement du service financier. Les prochaines révisions permettront au CDF de suivre l'évolution des travaux.

Auprès de l'*Office fédéral des constructions et de la logistique* (OFCL), le CDF a procédé à des vérifications sur trois plans: mise en oeuvre des recommandations émises lors de la révision 2000, clôture des comptes 2001 et déroulement des processus dans le domaine de la logistique. Il a constaté qu'en ce qui concerne de nombreux postes du compte capital, la comptabilité des services ne correspond pas au compte d'État et que des anomalies ne pouvaient être justifiées. Il n'a dès lors pu juger définitivement de l'intégralité et de l'exactitude des valeurs comptabilisées en 2001.

Dans le domaine de la gestion immobilière, le CDF a contrôlé l'ensemble du processus, de l'annonce du besoin de l'utilisateur à la décision d'exécution rendue par l'office fédéral. Le CDF a noté une judicieuse délimitation entre tâches stratégiques et tâches opérationnelles. Des travaux visent par ailleurs à créer les conditions nécessaires pour un suivi clair et systématique ainsi que pour l'imputation des prestations. Avant de pouvoir mettre en oeuvre ces instruments, il faut en effet fixer sans tarder le règlement interne et les exigences auxquelles ces instruments doivent répondre.

Faute de ressources adéquates, il n'a pas encore été possible d'appliquer les recommandations figurant dans le rapport de révision 2000. L'OFCL approuve en principe ces recommandations, mais renvoie aux conditions cadres. Il souligne que les spécialistes internes et les responsables des processus de gestion, de coordination et de réalisation des divers projets selon le calendrier fixé ne peuvent suffisamment se libérer de leurs travaux courants. Le CDF a invité l'OFCL à remettre d'ici à la fin 2002 un rapport intermédiaire comprenant une évaluation de la situation et des propositions de mesures.

2.7 Département fédéral de l'économie

En ce qui concerne l'exécution des *paiements directs versés à l'agriculture*, le CDF a procédé dans le canton de Berne à des vérifications par sondages portant sur les années 2000 et 2001. Ces vérifications ont été effectuées à tous les échelons (Confédération, canton, et exploitants). Dans le canton de Fribourg, le CDF a en outre réalisé un contrôle de suivi de la révision 2000. L'exécution des paiements directs étant en grande partie déléguée aux cantons, le CDF a surtout analysé dans le canton de Berne les mécanismes de saisie des données de base, de traitement des données et de versement des ressources fédérales aux ayants droit. Il a en outre porté un intérêt particulier aux mécanismes de contrôle à tous les niveaux. Le CDF a constaté qu'aux niveaux fédéral et cantonal, les paiements directs ont dans l'ensemble été régulièrement exécutés. Les versements aux bénéficiaires se sont déroulés de manière correcte, dans les délais fixés.

Un organe indépendant exécute les contrôles dans les exploitations répondant aux critères des prestations écologiques, selon les règles en vigueur dans le domaine considéré. Les directives en matière de sanctions émises par l'Office fédéral de

l'agriculture (OFAG) sont appliquées. La qualité professionnelle des contrôleurs est assurée moyennant une stricte sélection et des mesures de formation périodique. Pour ce qui est des exploitations biologiques par contre, l'application des directives en matière de sanctions laisse encore à désirer. Lors de la prochaine journée d'intention à l'intention des offices cantonaux de l'agriculture, l'office fédéral présentera les nouveaux aspects du dispositif de sanctions pour la culture biologique et invitera les cantons à appliquer ce dispositif de façon conséquente.

Dans le cadre des contrôles de suivi effectués dans le canton de Fribourg, le CDF a constaté la non-observation de certaines directives sur la protection des eaux ainsi que de certaines charges liées aux haies, bosquets champêtres et berges boisées. L'office fédéral est au courant de ces problèmes d'exécution dans le canton de Fribourg. Il demandera au canton de s'acquitter des obligations en question et en informera l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) en sa qualité d'autorité de surveillance.

Le CDF a révisé le compte annuel 2001 et la comptabilité du *Fonds de compensation de l'assurance-chômage*. Il a conclu de leur conformité aux prescriptions légales. Quant aux révisions auprès des caisses de chômage, des offices régionaux de placement et des offices cantonaux du travail, elles relèvent du domaine de compétences du Seco. Celui-ci organise les révisions, mandate des sociétés privées de révision pour le contrôle des différents comptes et définit ses propres priorités en matière de vérification. Le Seco est aussi chargé d'approuver les comptes annuels. Pour sa part, le CDF coordonne et évalue les révisions en tant que «réviseur de groupe». Recommandation a été faite au Conseil fédéral d'adopter le compte annuel 2001 du Fonds de compensation de l'assurance-chômage. Les contrôles par sondage dans le compte d'exploitation ont tous révélé des écritures justifiées et autorisées par l'usage commercial. En résumé, la qualité de la comptabilité s'est encore améliorée depuis l'année précédente. Dans certaines caisses de chômage, des améliorations restent possibles au niveau du système de contrôle interne, de la régularité de la comptabilité et de la gestion des débiteurs. Le Seco a approuvé le compte annuel 2001 des 43 caisses de chômage et des 26 offices régionaux de placement.

A diverses reprises, le CDF avait dû attirer l'attention sur certains points faibles de la surveillance en matière d'assurance-chômage. Pour l'exercice sous revue, il a constaté que la révision de groupe a pu s'améliorer grâce à la bonne collaboration avec le Seco et l'Inspection des finances (FISP) et que la Direction du travail a renforcé sa surveillance. Le rapport à l'intention du Conseil fédéral est en outre rédigé dans les délais.

Au sein de l'*Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie* (OFFT), le CDF a procédé à une révision du domaine de prestations «Hautes écoles spécialisées» (HES). Les contrôles ont eu pour principal objet d'analyser le concept de controlling et le système de contrôle interne de l'OFFT dans le domaine des HES. Le CDF a ainsi constaté que le controlling défini en 1996 dans le contexte de la réorganisation des HES et le système de contrôle interne produisent tous deux les effets attendus, garantissent l'unité des normes dans l'ensemble de la Suisse et assureront, lorsqu'ils seront pleinement opérationnels, un contrôle efficace de la légalité des subventions fédérale versées.

Un système de controlling fonctionnant bien assure une exécution correcte des mesures, soucieuse du rapport coût-efficacité. Le montant des subventions sera toutefois fixé en vertu des lignes directrices relatives au statut des HES et aux possibilités de subventionnement, que le Conseil fédéral définira à la fin de 2003.

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

Au début de l'année 2001, l'Office fédéral des transports (OFT) a mis en application un nouveau concept de controlling. Dans ce contexte, le CDF a examiné le *concept de révision pour la 1^{re} étape de RAIL 2000* et a constaté que ce concept présente des lacunes au niveau des instructions d'ordre financier. Celles-ci sont rudimentaires et ne s'appliquent pas à certains éléments de RAIL 2000. L'interaction des instruments de révision et de controlling n'apparaît dès lors pas avec suffisamment de clarté. Les 3,32 milliards de francs prévus pour le matériel roulant ne sont pris en compte ni dans le concept de controlling ni dans celui de révision, alors que ce coût fait partie intégrante d'une vue d'ensemble de la 1^{re} étape de RAIL 2000. L'OFT a rapidement réagi en ce qui concerne certains points faibles. Les recommandations devraient être mises en oeuvre à la fin de l'année 2002.

Des indemnités doivent permettre d'organiser et d'assurer les *transports publics régionaux* sur tout le territoire national. Ces transports sont réalisés par des entreprises, tous les modes de transport étant concernés.

La Confédération et les cantons examinent les offres des entreprises de transport et commandent les prestations au prix convenu. Au terme de chaque exercice, les entreprises de transport sont tenues de soumettre leurs comptes à l'approbation de l'OFT. Il est ainsi possible de vérifier et d'assurer la conformité juridique et l'efficacité de l'utilisation des indemnités convenues et versées.

Le CDF a constaté que La Poste, les CFF et quelques autres entreprises de transport n'ont pas encore fait parvenir la documentation prescrite à l'OFT, ou que la documentation envoyée ne répond pas entièrement aux dispositions en vigueur. Par ailleurs, l'OFT ne dispose pas encore des effectifs nécessaires à la révision des comptes des CFF. Le CDF a formulé diverses recommandations: procéder à une rotation systématique des compétences afin de limiter les risques; obtenir de toutes les entreprises qu'elles respectent dûment les dispositions en vigueur; exploiter le potentiel d'améliorations au niveau de l'analyse des risques concernant la vérification des comptes et, enfin, définir des indicateurs permettant de comparer efficacement les performances (benchmarking). En été, le public a été informé des difficultés financières de la compagnie de chemin de fer thurgovienne «Mittelthurgaubahn». Ces difficultés sont notamment survenues en raison d'une stratégie d'expansion non financée et d'une politique de dumping des prix dans le domaine du transport de marchandises.

Dans le cadre de la réforme des entreprises ferroviaires et des Chemins de fer fédéraux, les CFF ont été répartis en trois divisions responsables du résultat final, soit les divisions Trafic voyageurs, Trafic marchandises et Infrastructure. La comptabilité des CFF se fonde sur les normes figurant dans les recommandations relatives à la présentation des comptes. Les rapports pour les différentes divisions sont établis à partir d'entités comptables séparées. Lors de la *révision des imputations internes*, un

intérêt particulier a été porté aux échanges de prestations entre deux unités organisationnelles de niveau division, en d'autres termes aux transactions interdivisionnelles. Celles-ci sont réglées par la directive du groupe relative à l'accord sur les prestations. A quelques exceptions près, toute livraison ou prestation au sein des CFF doit être convenue prix inclus, et répondre aux principes de transparence et d'objectivité du point de vue de la gestion d'entreprise. Le CDF a constaté que cette directive est encore incomplète et que les prix et quantités convenus ne sont pas systématiquement surveillés faute de systèmes de décompte appropriés. Pour surveiller les prix d'imputation, il est toutefois indispensable de créer des systèmes comparant les recettes et les coûts de fourniture des prestations. Les CFF vont mettre au point cette directive et, à partir de 2003, évaluer les accords sur les prestations à l'aide d'un système adéquat. Ces améliorations permettront de délimiter clairement le domaine financé par la clientèle – soumis à la concurrence –, et le domaine financé par les impôts.

Auprès de l'Office fédéral des routes (OFROU), le CDF a procédé à un contrôle de suivi dans les domaines *routes nationales et subventions*. Il a constaté qu'un manque de transparence subsiste en ce qui concerne l'exécution d'objets pour lesquels un partage des coûts est convenu avec des tiers. Il n'a dès lors pu juger si les participations aux coûts financées par des crédits répondent aux critères de légalité, régularité et rentabilité. L'OFROU a entre-temps mis au point un système de gestion de la qualité selon les normes ISO 9001. Il a ainsi créé les bases nécessaires à une plus grande transparence dans le partage des coûts.

Le CDF a en outre vérifié l'efficacité du domaine *Révisions* de l'OFROU, lequel n'est pas une inspection des finances au sens de l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF). Le CDF a constaté que le domaine Révisions de l'OFROU ne remplit pas encore toutes les conditions nécessaires à une mise en oeuvre efficace de son mandat. En sa qualité d'organe de contrôle vis-à-vis de l'extérieur, il est en effet indépendant et libre de choisir et de définir ses activités de contrôle dans le cadre de l'ordonnance et de la directive ad hoc. Conformément à son mandat, le domaine Révisions couvre le secteur des routes nationales mais n'assume aucune tâche de contrôle interne. L'exécution des contrôles a lieu selon les règles de la profession. Les services cantonaux concernés connaissent les tâches du domaine Révisions. Son travail est d'ailleurs très apprécié. Le CDF voit néanmoins diverses possibilités d'optimisation, notamment dans les matières suivantes: formation et perfectionnement, révisions sur place en collaboration avec les services cantonaux, indépendance et compétence du domaine Révisions, ainsi qu'analyse systématique des risques. Le CDF estime également que l'augmentation du volume financier justifie la création d'une inspection des finances au niveau de l'office.

Se fondant sur une *expertise* qu'il avait commandée au sujet de *l'autoroute de contournement de Viège*, le CDF était parvenu à la conclusion qu'un tracé différent permettrait d'optimiser le projet d'exécution tant du point de vue économique que de celui de la technique du trafic. Le DETEC a cependant argué qu'un changement en faveur de la variante indiquée exigerait un nouvel arrêté du Conseil fédéral et une nouvelle publication du projet d'exécution. A ses yeux, rouvrir les débats sur le projet ne pouvait se justifier au vu de l'ensemble des risques et circonstances à prendre en compte. Le projet déjà mis en oeuvre serait toutefois réexaminé dans toutes les étapes suivantes quant aux possibilités d'optimisation.

3

Mandats internationaux

En vertu de l'art. 6, LCF, le CDF assume divers mandats de contrôle auprès d'organisations internationales. Il révisé notamment les comptes de trois organisations spécialisées des Nations unies, soit l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Union internationale des télécommunications (UIT), toutes deux à Genève, et l'Union Postale Universelle (UPU), qui a son siège à Berne. Il convient ici de mentionner en particulier la révision spéciale que le CDF a effectuée pour de la construction du nouveau bâtiment administratif de l'OMPI à Genève. Vu l'ampleur des coûts supplémentaires envisagés, le CDF a été chargé de procéder à une vérification des besoins et une analyse de l'ambitieux projet. L'expertise que le CDF a menée avec divers spécialistes extérieurs a indiqué plusieurs possibilités d'optimisation. Les États membres ont dès lors donné le feu vert au projet et approuvé les crédits nécessaires.

Grâce aux mandats qu'il reçoit des trois organisations spécialisées de l'ONU, le CDF est membre du groupe des vérificateurs extérieurs des Nations Unies, à côté des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique du Sud (présidence), du Canada, de la France, de l'Inde, des Philippines et du Royaume-Uni. Seules de telles institutions, qui sont elles-mêmes membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), peuvent devenir vérificateurs des comptes des Nations Unies. Ces derniers sont tenus d'observer les principes d'intégrité et d'objectivité. Ils répondent aux exigences professionnelles, respectent la confidentialité des informations et travaillent selon les principes reconnus de la profession. Le groupe entend coordonner la surveillance dans le système de l'ONU et échanger ses informations et expériences afin d'imposer des procédures et des normes de révision uniformes. Les audits sont très complets. Ils portent aussi bien sur les comptes que sur la rentabilité. Depuis sa mise sur pied, le groupe a étudié plusieurs sujets concernant la présentation et la vérification des comptes, et a émis des recommandations. Les principaux sujets étudiés ont été les rapports sur la situation financière, les stratégies d'audit, les contrôles portant sur l'informatique, les systèmes de contrôle, la révision interne, la gestion du personnel et le système des achats, la coopération au développement et les études de rentabilité.

Participer à ce groupe international offre au CDF d'utiles échanges de vues avec d'autres Cours des comptes, assure l'unité de doctrine en matière de surveillance du système de l'ONU et permet d'entretenir des contacts précieux. Une partie des connaissances acquises peut être directement mise à profit dans le travail du CDF.

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

- Secrétariat de l'AELE à Genève et Bruxelles. Le CDF nomme le membre suisse du *Board of Auditors*;

- Bureau des droits de l’homme à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine). Après le départ de la médiatrice suisse, le mandat pour ce Bureau a été prolongé d’un an à la demande de l’OSCE, il est aujourd’hui achevé;
- Organisation européenne pour l’exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT) à Darmstadt, avec le concours de l’Espagne. Ce mandat s’est achevé cette année par un rapport final;
- Agence intergouvernementale de la Francophonie (Paris), avec divers bureaux régionaux et représentations permanentes.

Au cours l’exercice sous revue, le CDF s’est chargé de deux nouveaux mandats. Un représentant du CDF a été nommé au sein du comité d’audit de la Banque de développement du Conseil de l’Europe à Paris, les sièges de ce comité étant occupés à tour de rôle. A l’occasion du congrès de l’INTOSAI, le CDF s’est en outre vu décerner l’honneur de réviser, en collaboration avec la Cour des comptes de Mexico, les comptes annuels de cette organisation durant les trois prochaines années. Les révisions s’effectueront à Vienne, au siège du Secrétariat général de l’organisation.

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

4 Cas restés en suspens et informations

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

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

4.1 Cas restés en suspens

Les cas en suspens selon l’art. 14 LCF sont ceux qui accusent un retard quant à la mise en œuvre des recommandations du CDF. Dans son message du 22 juin 1998 sur la révision de la loi sur le Contrôle des finances, le Conseil fédéral déclarait: «Le Conseil fédéral entend assumer sa responsabilité en ce qui concerne le fonctionnement irréprochable de l’administration et surveiller le traitement des révisions en suspens mentionnées dans le rapport annuel du CDF. Il veillera à ce qu’il soit remédié dans un délai raisonnable aux manquements décelés par ce dernier et à ce qu’il soit rapidement donné suite aux contestations concernant l’amélioration de l’efficacité de l’administration» (cf. FF 1998 IV 4118 ss). Il y a retard de mise en œuvre si, à la fin d’un exercice, un service a laissé passer le délai fixé par le CDF

pour appliquer des mesures, alors qu'il a admis les critiques émises et les remèdes proposés. Le rapport d'activité ne mentionnera cependant pas un tel retard si un office n'a, par exemple, pas encore pu repourvoir un poste mis au concours dans son service financier. Les cas en suspens ne sont pas non plus mentionnés lorsque le délai de mise en œuvre n'est pas échu à la fin de l'exercice sous revue, ou que le contrôle de suivi n'a pas encore été effectué.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a fait nombre de constatations et recommandations. L'annexe 4 en donne un aperçu. Il ne s'agit en l'occurrence pas de cas en suspens au sens de l'art. 14 LCF, dont la mise en œuvre impliquerait la surveillance du Conseil fédéral. Les recommandations ont été acceptées par les services concernés et leur mise en œuvre est soit achevée soit planifiée. Dans le cadre des contrôles de suivi, le CDF vérifiera l'avancement des travaux. Le CDF estime que ces cas n'exigent pas l'intervention du Conseil fédéral ou du Parlement.

Évoqué dans le rapport annuel 2001, le cas de l'*Office fédéral de la culture* (OFC) a été réglé. Le message du Conseil fédéral du 29 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse remédie entre autres au défaut de bases légales signalé par le CDF. Certes, les recommandations mentionnées dans le rapport 2001 ne sont pas encore mises en œuvre. Ce retard n'est cependant pas dû à un manque de volonté des services concernés, mais bien plutôt aux conditions cadres sur lesquelles les services ne peuvent influencer. Il s'agit bien souvent d'une carence de ressources ou d'un ajournement de projets par des tiers. Il ne s'agit dès lors pas non plus de cas en suspens au sens de l'art. 14 LCF.

4.2 Informations au sens de l'art. 15 LCF

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

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

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF s'est vu dans l'obligation d'appliquer l'art. 15, al. 3, LCF étant donné les résultats de ses vérifications auprès de l'AFC (cf. ch. 1.11). Cette décision a été prise en raison de points faibles dans le domaine de l'informatique. Les déficiences constatées peuvent avoir des incidences sur le solde

du compte financier et du compte de résultats. Elles ont donc de l'importance pour l'appréciation générale de la situation financière de la Confédération. Aussi le CDF a-t-il ajouté une remarque à ce sujet dans le rapport d'attestation relatif à la clôture du compte d'État, rédigé à l'intention des Commissions des finances des Chambres fédérales.

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

Dans le cadre de ses activités de révision, le CDF seconde à la fois le Parlement dans l'exercice de sa haute surveillance, et le Conseil fédéral dans ses tâches de surveillance de l'administration. Au terme de chaque révision, il rédige un rapport détaillé qui permet, le cas échéant, à la Délégation des finances des Chambres fédérales d'intervenir auprès du Conseil fédéral. Les chefs de département ainsi que la chancelière de la Confédération reçoivent pour leur part un résumé des résultats des révisions effectuées auprès des services dont ils ont la responsabilité.

Le CDF collabore par ailleurs à la préparation et à l'exécution d'inspections menées par la Délégation des finances des Chambres fédérales. Il assume également des mandats de suivi dans le contexte de la révision et rédige des avis sur des questions d'ordre très divers. A ce titre, il convient de mentionner des révisions auprès de l'entreprise SAPOMP et d'Expo.02, ainsi que des études sur l'aide alimentaire à la Corée du Nord et sur l'acquisition de terrains pour les immeubles administratifs «Gurit-Worbla» à Ittigen.

6 Autres prestations de services du CDF

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

6.1 Avis émis dans le cadre de procédures législatives

Le CDF a rappelé les exigences de la surveillance financière lors de plusieurs consultations sur des projets de lois et d'ordonnances du Conseil fédéral, notamment la loi sur la transparence de l'administration et la révision de la loi sur l'asile.

En 2000, lors de la procédure de consultation relative à un avant-projet de *loi sur la transparence*, le CDF s'était déjà exprimé en faveur de sa subordination au principe de la transparence (cf. le rapport annuel 2000, ch. 6.2). Il avait toutefois précisé qu'il conviendrait d'empêcher des publications hâtives avant la conclusion d'une procédure de contrôle, afin qu'elles ne réduisent pas à néant les relations de confiance avec les organismes contrôlés et l'objectif d'optimisation recherché pour l'administration. Aussi avait-il proposé qu'une norme particulière stipule qu'un dossier de révision incombant au CDF, contenant un rapport et les documents y

afférents, ne soit considéré 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.

En 2002, le projet et le message concernant une loi sur la transparence de l'administration ont été mis en consultation auprès des offices. Le CDF a constaté que sa proposition n'avait pas été prise en compte. Le projet prévoyait qu'en vertu de sa compétence de fixer des exceptions pour des unités de l'administration fédérale décentralisée – dont fait partie le CDF –, le Conseil fédéral avait la possibilité d'arrêter pour le CDF une disposition particulière au niveau de l'ordonnance. Le CDF a dès lors renouvelé sa proposition d'inscrire une telle norme dans la loi, étant donné sa position particulière en tant qu'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, qui seconde à la fois le Parlement dans sa fonction de haute surveillance et le Conseil fédéral dans ses tâches de surveillance de l'administration.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a, par la suite, soutenu que l'on pouvait considérer la communication de dossiers du CDF à la Délégation des finances comme une base de libre formation de l'opinion et de la volonté. Les rapports et documents devraient donc constituer une exception au sens de l'art. 6, al. 1, let. a, du projet de loi, et ne pas être accessible au public jusqu'à ce que la Délégation des finances ait traité le dossier. L'OFJ a assuré qu'il mentionnerait cette interprétation dans le message.

Lors de contrôles transversaux effectués dans plusieurs cantons quant au *domaine de l'asile*, le CDF avait constaté que l'indemnisation de l'encadrement et de l'assistance des requérants d'asile effectuée au cas par cas, en fonction des frais réels, allait de pair avec des charges administratives disproportionnées ou des lacunes dans les contrôles, et avait conduit à de grandes disparités au niveau de l'exécution. Le CDF a émis des recommandations visant à simplifier les procédures, accorder des indemnités forfaitaires et régler clairement la collaboration et la coordination entre les organes de contrôle de la Confédération et ceux des cantons. Dans son message du 4 septembre 2002 relatif à la loi sur l'asile, le Conseil fédéral tient compte de ces recommandations. A l'avenir, la Confédération versera ainsi aux cantons des indemnités forfaitaires pour les coûts de l'aide sociale et l'encadrement des requérants d'asile et personnes à protéger. La Confédération a la compétence de «vérifier que ses subventions sont utilisées conformément à la législation sur les subventions, qu'elles sont propres à permettre d'atteindre le but dans lequel elles ont été allouées et que les décomptes sont établis correctement». Cette tâche incombe en premier lieu à l'autorité compétente en matière de subventions, c'est-à-dire à l'Office fédéral des réfugiés (ODR). Les nouvelles dispositions sur l'asile prévoient expressément que la Confédération peut aussi confier cette tâche à des tiers – mandats à des fiduciaires, par exemple – et faire appel au soutien des contrôles cantonaux des finances. Le CDF a la compétence de procéder également à des contrôles sur place, auprès des cantons. Avant tout, il s'agit cependant d'assurer la coordination entre l'ODR et les contrôles cantonaux des finances. Pour sa part, le CDF se chargera principalement des contrôles d'efficacité du nouveau système d'indemnisation forfaitaire.

6.2 Participation à des organes spécialisés

Le CDF participe aux travaux des organisations de projet «Nouveau modèle comptable de la Confédération» (NMC) et «Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires» (GMEB). Dans ses rapports, le CDF avait à diverses reprises signalé les points faibles de la comptabilité fédérale. Plusieurs interventions ont en outre soulevé des débats sur cette question. L’AFF a dès lors été chargée de coordonner l’élaboration d’un nouveau modèle comptable de la Confédération. Les travaux ont été lancés pour d’autres raisons encore: nouvelles exigences dues à la gestion administrative axée sur les résultats, passage de la comptabilité centrale de la Confédération au système SAP/R3 et nécessité de s’aligner davantage sur des normes reconnues à l’échelle internationale. Les principales préoccupations du CDF sont l’adaptation des comptabilités au principe du fait générateur (accrual accounting), l’harmonisation des comptabilités des offices et de la comptabilité centrale, et la reconnaissance des normes.

6.3 Bonne pratique

Le CDF entend mettre à la disposition des offices l’expérience acquise dans ses activités de révision, en d’autres termes des exemples de pratiques les plus performantes, ou Best practice. Il se propose également de sensibiliser les directions d’office à des questions essentielles en leur faisant parvenir des lettres de contrôle (Audit letters). L’année passée, il a distribué des informations sur les aspects à observer lors de l’engagement ou du départ de personnel, ainsi que lors du décompte des contributions de l’employeur à l’AVS.

7 Relations du CDF avec d’autres organes de surveillance

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

7.1 Contrôles cantonaux des finances

La collaboration avec les organes de surveillance financière des cantons s’est intensifiée dans le domaine informatique avec la création en 2002 d’un groupe de travail d’audit informatique. Ce groupe planifie notamment des audits communs dans des domaines où les systèmes informatiques fédéraux et cantonaux sont en contact (la perception de la redevance poids lourds par exemple) et examine des projets d’envergure nationale comme l’introduction de la nouvelle carte d’identité suisse.

Les questions fiscales, en particulier l’Impôt fédéral direct (IFD) et l’imposition à la source sont également au centre des échanges.

Douze milliards de francs d'IFD sont par exemple encaissés chaque année par les cantons. La surveillance de la comptabilisation et de la perception correctes de l'IFD revient aux contrôles cantonaux des finances, qui exercent cette tâche de manière inégale. Alors que certains cantons contrôlent chaque année ce domaine, d'autres cantons ne le font que sporadiquement ou pas du tout.

Le CDF est préoccupé par cette situation. Il a mis en place un guide d'audit pour les contrôles cantonaux des finances et a accompagné en 2002 des missions dans les cantons de Zurich et du Valais. Ces révisions effectuées sous la responsabilité des contrôles cantonaux des finances ont permis aux collaborateurs du CDF de rassembler des expériences qui devraient leur permettre dès 2003 d'intervenir pour soutenir des cantons moins habitués à de tels audits. Si cette voie libérale ne devait pas suffire, le CDF pourrait être amené à formuler une proposition de modification législative dans ce domaine, afin de s'assurer que les cantons audient systématiquement les activités de perception placées sous leur responsabilité.

7.2 Inspections des finances

La répartition des compétences entre les inspections des finances et le CDF dans le domaine de l'audit du compte d'État, ainsi que dans celui de la fixation des programmes d'audit annuels a été l'un des thèmes abordés lors du séminaire annuel organisé par le CDF. Cette manifestation a également été l'occasion de valider des lignes directrices claires relatives aux systèmes de contrôle interne à mettre en place dans un office. En mettant à disposition dans le futur une brochure sur ce thème, le CDF souhaite répondre à un vœu souvent exprimé par les directions d'offices.

7.3 Organisations internationales

Depuis les années 50, le CDF est membre de l'INTOSAI, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui couvre désormais toute la planète. Cette organisation se subdivise en groupes régionaux répartis sur les cinq continents. L'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI) a été créée en juin 1989. Elle regroupe 44 institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) du continent européen. L'un des organes de l'EUROSAI est le Congrès. Tous les trois ans, celui-ci se réunit en session ordinaire.

Le cinquième Congrès de l'EUROSAI, qui s'est tenu du 27 au 31 mai 2002 à Moscou, a examiné les contributions transmises par les pays membres de l'EUROSAI sur le thème du «Rôle des ISC dans le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat». Les débats ont essentiellement porté sur le rôle des ISC lors de la préparation et de la discussion par le Parlement des projets de budget gouvernementaux, et sur le contenu des contrôles concomitants et a posteriori. Le Congrès a reconnu l'importance des nouveaux instruments de gestion administrative tels les mandats de prestations et les enveloppes budgétaires. Il estime que ces instruments offrent aussi au Parlement la chance d'accroître son influence sur la gestion du budget. Vu le montant des engagements financiers inscrits aux budgets annuels, le Congrès a aussi estimé important que le Parlement prenne conseil auprès des autorités de sur-

veillance lors de décisions sur des engagements à long terme. Il convient toutefois de veiller à ce que cette activité de conseil ne compromette pas l'indépendance des ISC.

Dans son discours devant l'assemblée plénière, le directeur du CDF a expliqué le rôle du CDF dans le système suisse de surveillance financière. Il a également commenté le système de la démocratie directe et le fédéralisme, ainsi que la disposition constitutionnelle sur le frein à l'endettement. Un système de surveillance est le reflet des structures politiques nationales. Lorsque l'on fait des comparaisons avec d'autres pays, il convient donc de toujours considérer dans leur ensemble la politique, le gouvernement, l'administration et les droits populaires.

Le Congrès a adopté diverses recommandations. Les ISC doivent ainsi préserver leur indépendance lorsqu'elles assument des tâches consultatives. Si l'administration est gérée par enveloppes budgétaires, il faut faire en sorte que les objectifs et indicateurs soient clairs, de façon que le Parlement et les organes de surveillance puissent juger des effets obtenus. Enfin, il convient que les ISC soient financièrement indépendantes des organismes contrôlés, de manière qu'elles puissent jouer leur rôle de façon active et en toute indépendance.

Vu l'importance croissante des technologies de l'information dans les activités de révision, un groupe de travail spécialement consacré à cette question a été institué sous la présidence de la Cour des comptes néerlandaise. Le CDF s'est déclaré prêt à participer activement aux travaux de ce groupe et à faire part de ses expériences. Il collaborera en outre dans le groupe de travail «Audit d'environnement».

Dans le cadre de l'Initiative de développement d'INTOSAI (IDI), le Comité de formation de l'EUROSAI a collaboré à la création d'un programme de formation régionale à long terme, destiné aux futurs vérificateurs des comptes de l'Europe centrale, de l'Europe de l'Est et de l'Europe du Sud-Ouest, et a organisé des séminaires de formation. Le Congrès a chargé la présidence de définir une stratégie de formation. Le CDF entend participer à ces travaux. Régulièrement confronté à des demandes de formation de la part d'autorités de surveillance étrangères, il ne dispose cependant pas des ressources nécessaires pour des programmes bilatéraux. A son avis d'ailleurs, des actions coordonnées au niveau international sont plus efficaces et entraînent moins de charges pour chaque institution. En octobre 2002, le CDF a eu l'occasion de prendre part à une séance d'information et de coordination au siège du National Audit Office à Londres. Estimant que la Suisse, en tant que bailleur de fonds, doit elle aussi avoir tout intérêt à une bonne gouvernance dans les pays en développement, le CDF a également entamé des discussions avec la Direction du développement et de la coopération.

7.4 Cours des comptes d'autres pays

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

structures comparables, qui rencontrent des problèmes identiques dans le domaine de la surveillance des tâches assumées en commun à des niveaux étatiques différents.

Devenue une tradition, la bonne collaboration avec le Bureau de contrôle d'Etat de la Hongrie s'est poursuivie dans le cadre d'un séminaire commun d'une semaine, organisé à Lovasberény (Hongrie). Ce séminaire était notamment consacré à l'échange d'expériences dans le domaine de l'audit d'environnement et celui du contrôle de subventions agricoles.

En novembre, un groupe de la Cour des comptes autrichienne a effectué une visite de travail en Suisse, dans le contexte d'un achat de matériel de base destiné à une inspection en Autriche. Les entretiens professionnels ont porté sur l'organisation et la perception de la RPLP et les contrôles du CDF à cet égard.

7.5 Organisations professionnelles et associations

Le CDF dispose de représentants dans les principales organisations professionnelles. Il peut ainsi participer à la définition des futures normes professionnelles, avoir accès aux méthodes et instruments des autres professionnels de la branche et disposer d'un réseau d'experts pour traiter de questions particulières. Le CDF est particulièrement actif dans le domaine de l'audit informatique au sein de l'ISACA (Information Systems Audit and Control Association) et de la Chambre fiduciaire. Il siège au comité de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et préside un groupe de travail permanent de l'Association suisse d'audit interne (ASAI/SVIR).

8 Amélioration permanente de la qualité, ressources du CDF

Les contrôles du CDF sont axés sur les risques, la coopération et la prévention; le CDF applique les normes de la Chambre fiduciaire et des associations professionnelles internationales. En ce qui concerne l'exercice sous revue, il disposait d'un budget de 17 millions de francs et occupait quelque 90 collaborateurs et collaboratrices; il convient ici de souligner l'importance particulière accordée à la formation continue et au perfectionnement.

Le CDF est un organe indépendant. En témoignent notamment la liberté de fixer lui-même son programme annuel, l'autonomie dont il dispose en matière de finances et de personnel, la nomination de son directeur confirmée par le Parlement et la compétence de publier lui-même ses rapports de contrôle.

8.1 Gestion et organisation

Dans le cadre de son mandat, le CDF procède à des révisions non seulement au sein de l'administration, mais dans tous les services qui travaillent avec des deniers publics, ce qui implique donc également les bénéficiaires de subventions, par exemple. En tant qu'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, le CDF est avant tout compétent pour les questions de haute surveillance.

Il n'assume donc pas la responsabilité de la gestion financière dans les différents services fédéraux. Cette responsabilité incombe aux offices et départements compétents.

En ce qui concerne son organigramme, le CDF a schématisé ses principaux processus dans une matrice à deux dimensions (cf. organigramme, annexe 5). Cette matrice met en évidence les deux facteurs «Clients» et «Compétences». Les six chefs de mandats font valoir le point de vue des services inspectés. Les inspecteurs et inspectrices du CDF sont rattachés à l'un des six domaines spécialisés ou centres de compétence. Trois centres de compétence se consacrent aux révisions financières, un aux questions de construction et d'achats, un à l'informatique et un aux évaluations. Ces centres de compétence ont pour tâche de maintenir et de développer le savoir-faire concernant leur domaine, et d'assurer la qualité des inspections. L'attribution des collaborateurs à tel audit ou tel projet se fait sur la base des ressources demandées par les chefs de mandats et d'entente avec le centre de compétence.

Dans le cadre de la restructuration de la surveillance financière, le CDF a créé un centre de compétence pour les évaluations. Ce dernier doit lui permettre d'assumer davantage les tâches qui sont également les siennes dans le domaine des examens de rentabilité et des évaluations. Il tient ainsi compte des réalités liées aux nouveaux instruments de gestion. Les analyses se font d'après des méthodes éprouvées d'évaluation des politiques et respectent les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL). Le CDF est également membre du comité de la SEVAL. Le CDF s'est ainsi situé dans la perspective de l'art. 170 de la Constitution (Cst.), qui prescrit au Parlement d'évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération.

8.2 Professionnalisation

Les bouleversements survenus dans l'administration fédérale en raison de la réforme du gouvernement et de l'administration, de la généralisation de l'appui informatique et de la mise en réseau des processus financiers ont fait que la surveillance financière ne peut être assurée qu'au prix d'inspections toujours plus complexes et plus longues. Alors qu'autrefois on contrôlait par exemple des caisses isolées, il faut contrôler aujourd'hui des systèmes entiers pendant plusieurs semaines ou mois, avec toute une équipe de collaborateurs. Les inspections prennent nettement plus de temps et exigent un savoir-faire et une connaissance du client différents. Les examens de rentabilité sont aussi plus coûteux que les audits financiers.

Le CDF accorde une grande importance à la formation et au perfectionnement de ses collaborateurs. Au début de chaque année, il organise pour ses collaborateurs et les Inspections des finances de la Confédération un cours interne d'une durée de deux semaines. Dans l'ensemble, plus de dix journées de travail par personne et par an sont consacrées au perfectionnement. Le CDF entend ainsi maintenir le niveau de connaissances actuel pour pouvoir mettre celles-ci en pratique de façon ciblée au service de son mandat légal. Le CDF a mis sur pied un système de gestion du savoir, système qui est en développement constant. Ses collaborateurs et collaboratrices sont tenus d'approfondir leurs connaissances dans leur domaine de prédilection et d'en faire profiter le CDF. Une autre source importante de connaissances, pour le CDF, est le savoir-faire des autorités étrangères de révision des comptes et celui des fiduciaires. C'est pourquoi il tient à développer systématiquement son réseau inter-

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

En vertu de l'art. 14, al. 2, LCF, le CDF a publié le rapport sur les subventions en faveur des ateliers pour invalides. Les critères de publication sont entre autres l'intérêt général, l'actualité et l'utilité du rapport. De telles publications permettent en outre au CDF de donner un aperçu de son activité de révision et d'évaluation.

Le système informatisé de gestion a permis de définir et appliquer exhaustivement les processus clés du CDF dans un premier temps, puis les processus de gestion et de support. Sur le plan de l'organisation, tout le savoir nécessaire au travail quotidien et à l'initiation de nouveaux collaborateurs est donc disponible. Le système de gestion offre les bases nécessaires pour améliorer périodiquement et méthodiquement les procédures et les prestations du CDF.

8.3 Personnel et finances

Pour ce qui est du contrôle des finances publiques, le CDF dispose de spécialistes chevronnés, connaissant à la fois la technique de révision et les rouages de l'administration fédérale. Le CDF est toutefois conscient de ses limites et recourt à des experts privés lorsque la matière et le souci de rentabilité le justifient.

Pour l'exercice sous revue, les dépenses du CDF se sont élevées à 15,4 millions de francs. Les dépenses et les recettes se répartissent comme suit:

Dépenses et recettes 2002 du CDF

Tableau

	2001	2002	2002	Différence par rapport	
	Compte	Budget	Compte	au budget	
	en milliers de francs			en milliers de francs	en %
<i>Dépenses</i>	16 075	18 005	15 477	-2528	- 14,0
Rétribution du personnel	10 897	12 585	11 296	-1289	- 10,2
Contrib. de l'employeur	2 092	1 986	2 049	+ 61	+ 3,1
Prestations CFP	525	-	-	-	
Infrastructure	-	145	77	- 68	- 46,9
Prestations de services de tiers	1 768	2 062	1 307	- 755	- 36,6
Autres biens et services	450	565	384	- 181	- 32,0
Investissements TI	343	662	354	- 308	- 46,5
<i>Recettes</i>	582	410	937	+ 527	+128,5
Honoraires	566	400	934	+ 534	+133,5
Remboursements de frais	16	10	3	- 7	- 70,0

Par rapport au budget 2002, des crédits totalisant 2,5 millions de francs sont restés inutilisés. Ce reliquat découle essentiellement des postes restés vacants qui ont affecté à la fois les dépenses de personnel et celles de biens et services. La moyenne des postes vacants en 2002 a été de six. Les dépenses pour les prestations de service de tiers comprennent les honoraires des experts externes, les frais de formation et de perfectionnement, ainsi que les prestations informatiques. L'attribution de mandats à des tiers pour l'exécution de contrôles a été soumise à des restrictions. La surveillance du prêt à Swissair n'a en outre pas exigé un recours à des experts dans la mesure prévue. Des investissements dans le domaine de l'informatique ont été reportés à l'année suivante, les capacités de travail nécessaires sur le plan interne n'ayant pu être libérées. Quant aux autres dépenses de biens et services, les plus importantes concernent les indemnités pour voyages de service, en Suisse et à l'étranger, et les frais de recrutement de personnel.

9 125^e anniversaire du Contrôle fédéral des finances

C'est en 1902 et dans un palais fédéral flambant neuf, que la loi fédérale sur les rapports entre le Conseil national, le Conseil des Etats et le Conseil fédéral était soumise au vote final. Cette loi instituait les Commissions permanentes des finances et la Délégation des finances, le Bureau fédéral de contrôle, ancêtre du Contrôle fédéral des finances, ayant été créé en 1877 déjà. A l'occasion de ce double anniversaire, une fête et une séance se sont déroulées les 12 et 13 septembre 2002 dans la salle du Conseil national. Ces journées ont traité des risques encourus par les sociétés industrielles et d'information, ainsi que des défis posés aux systèmes de contrôle de la Confédération. Outre les représentants du Conseil fédéral et du Parlement, l'assemblée des invités réunissait des hauts responsables de l'administration, tous les collaborateurs et collaboratrices du CDF, des membres des contrôles cantonaux des finances, des inspections internes ainsi que de Cours des comptes d'autres pays.

L'actuel système de surveillance financière de la Confédération a été institué par les Chambres fédérales en octobre 1902. Plusieurs interventions parlementaires demandaient alors la création urgente d'une Cour des comptes. Une telle institution ne semblait cependant pas adaptée à la mentalité suisse puisque les Chambres fédérales auraient dû partager leur compétence exclusive en matière de haute surveillance. En 1899, le Conseil fédéral avait donc proposé dans son message au Parlement un nouveau système fondé sur des organes déjà existants. Le Bureau de contrôle créé 25 ans auparavant devint le Contrôle fédéral des finances et les commissions ad hoc constituées pour contrôler le budget et le compte se transformèrent en commissions permanentes des finances du Conseil national et du Conseil des Etats. La nouveauté la plus importante apportée par ce système était toutefois la création d'une Délégation des finances commune aux deux Chambres, délégation composée de trois membres de chacune des deux commissions des finances et chargée de contrôler et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. Depuis, le Contrôle fédéral des finances est devenu une institution fédérale de surveillance financière indépendante. Il n'a pas à craindre la comparaison avec les autorités suprêmes de contrôle des comptes des nations industrielles, même s'il ne possède pas encore le statut constitutionnel d'une Cour des comptes.

La séance commémorative a traité une question épineuse: la responsabilité de la Confédération et la gestion des risques qui en découlent. En effet, à de nombreuses organisations agricoles pour lesquelles la Confédération endosse la responsabilité s'ajoutent aujourd'hui nombre d'organisations très diverses qui sont chargées d'exécuter des tâches de droit public pour le compte de la Confédération. L'État transfère des tâches, privatise des activités et se soumet à la concurrence. Mais la Confédération continue à répondre à titre subsidiaire pour les CFF, Skyguide, les Écoles polytechniques fédérales, l'Institut Paul Scherrer ou Swissmedic notamment. La Confédération court donc un risque considérable sans avoir de grandes possibilités d'intervention ni de contrôle. La Confédération doit-elle continuer à endosser la responsabilité pour ces organisations? Et si oui, à quelles conditions et avec quelles possibilités d'influencer et de surveiller leur gestion? Des orateurs, spécialistes du domaine, ont tenté d'apporter des premières réponses à ces questions.

10 Perspectives

Les révisions de clôture des comptes absorbent à peu près la moitié des ressources dont le CDF dispose pour ses contrôles. De par son volume, cette charge fondamentale limite la marge de manoeuvre du CDF. Or, de plus en plus nombreuses sont les unités administratives qui acquièrent l'autonomie juridique. Le nombre de mandats de révision ira donc croissant, ce qui limitera d'autant les possibilités de surveillance financière. Vu les délais impartis pour réviser la clôture des comptes, le CDF doit en général se limiter à un minimum de contrôles. Dans le cadre de telles révisions, il n'est dès lors pas possible de contrôler par exemple si les subventions fédérales ont permis d'obtenir les effets attendus ou dans quelle mesure les deniers publics ont été utilisés de manière économe et rentable. A moyen terme, le CDF entend donc restructurer son portefeuille (cf. annexe 3) et conserver en priorité les mandats impliquant des synergies pour la surveillance financière. Renoncer à un mandat d'organe de révision ne signifie nullement que le CDF n'est plus en mesure d'assumer la surveillance financière. Celle-ci est entièrement réglée par la LCF et s'étend à tous les bénéficiaires de prestations financières de la Confédération et à toutes les organisations auxquelles la Confédération verse des fonds. Par sa stratégie, le CDF se réserve une marge de manoeuvre lui permettant d'exercer la surveillance financière plus efficacement encore.

En créant un centre de compétence consacré aux examens de rentabilité et aux évaluations, le CDF a montré que la restructuration de la surveillance financière doit être mise en œuvre de manière conséquente. Les révisions à ce titre doivent désormais permettre au CDF de se situer dans la perspective du nouvel art. 170 Cst., lequel stipule que «l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation».

Comme pour d'autres autorités de surveillance, se pose pour le CDF la question de son statut. Lors de la dernière révision de la LCF, le CDF a été chargé de rendre compte des expériences inhérentes à l'application de la nouvelle base légale. Dans le cadre de ce compte-rendu, il s'agira de décider si l'autonomie juridique du CDF doit s'inscrire dans les dispositions constitutionnelles en vigueur. Le CDF acquerrait ainsi une position qui, dans l'opinion publique aussi, le ferait davantage percevoir comme un organe indépendant en matière de surveillance financière.

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

Autorités et tribunaux

Services du Parlement

- Révision des comptes 2001, du système de contrôle interne et du service informatique

Divers domaines

- Contrôle des cotisations AVS (employeur) auprès des Services du Parlement, de la Chancellerie fédérale, de la Bibliothèque centrale du Parlement et de l'administration fédérale, du Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal fédéral

Département fédéral des affaires étrangères

Direction des ressources et du réseau extérieur

- Rapport sur le contrôle des achats auprès de la Centrale des voyages de la Confédération

Direction politique

- Révision des comptes concernant le projet de la Suisse pour l'Expo 2000 de Hanovre

Direction du développement et de la coopération

- Examen du programme de coopération en Roumanie sur la base de projets choisis
- Examen de l'efficacité de l'inspection des finances

Ambassade de Suisse à Berlin

- Inspection

Société coopérative Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger

- Révision des comptes 2001

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

- Révision des comptes 2001

Fondation des immeubles pour les organisations internationales à Genève

- Révision des comptes 2001

Département fédéral de l'intérieur

Secrétariat général

- Contrôle de l'informatique dans les domaines des fournisseurs de prestations et des facteurs de succès dans le cadre de NOVE-IT

Office fédéral de la santé publique

- Contrôle du mode d'attribution des mandats de prestations
- Rapport sur la révision des services, contrôle des aspects liés à l'organisation et à la technique en relation avec le système de contrôle interne et les autorisations d'accès SAP

Office fédéral de la statistique

- Aspects liés à l'organisation et à la technique en relation avec le système SAP

Office fédéral des assurances sociales

- Efficience et efficacité de la mise en œuvre des subventions aux ateliers d'occupation permanente
- Assurance-maladie – Domaine des réductions de primes

Office fédéral de l'éducation et de la science

- Examen de l'efficacité de l'inspection des finances

Conseil des écoles polytechniques fédérales

- Révision des comptes 2001
- Passage du domaine des EPF dans le 3^e cercle

Domaine des EPF

- Révision des comptes consolidés 2001

Ecole polytechnique fédérale de Zurich

- Révision des comptes 2001

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

- Révision des comptes 2001

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

- Révision des comptes 2001

Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche

- Révision des comptes 2001

Institut Paul Scherrer

- Révision des comptes 2001

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

- Révision des comptes 2001

Fonds national suisse de la recherche scientifique

- Révision des comptes 2001

Conférence universitaire suisse

- Révision des comptes 2001

Conférence des recteurs des universités suisses

- Révision des comptes 2001

Centre suisse de coordination de la recherche en éducation

- Révision des comptes 2001

Fondation pour la préparation aux études universitaires

- Révision des comptes 2001

Fondation pro ARTE

- Révision des comptes 2001

Fondation Marcel Benoist

- Révision des comptes 2001

Fondation Carnegie pour les sauveteurs

- Révision des comptes 2001

Fondation Pro Helvetia

- Révision des comptes 2001

Fondation Gottfried Keller

- Révision des comptes 2000

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

- Révision des comptes 2001

Swissmedic

- Bilan d'ouverture 2002 – «second opinion»
- Examen de la gestion durant le 1^{er} semestre 2002

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

- Révision des comptes 2001

Département fédéral de justice et police

Office fédéral de la police

- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS
- Révision des dépenses 2001 dans le domaine de la protection de l'Etat

Office fédéral des étrangers

- Contrôle de la régularité et de la légalité concernant le transfert, en été 2001, de la comptabilité du centre de compétence des ressources du DFJP au centre de compétence des ressources de Wabern

Office fédéral des réfugiés

- Rapport sur la gestion de l'informatique et le projet «Etrangers 2000»

Institut fédéral de la propriété intellectuelle

- Révision du projet «PSC Vietnam» 2001
- Révision des comptes 2001/2002

Fonds Schindler

- Révision des comptes 2001

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

Secrétariat général

- Analyse des processus et des risques du service des paiements
- Service de renseignement stratégique

Office fédéral du sport

- Examen des comptes 2001 et du décompte final 1997–2001 du projet «Education, Jeunesse et Sports» en Dominique

Office fédéral de la protection civile

- Contrôle du mode d'attribution des mandats de prestations
- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS

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

- Contrôle du projet de réseau radio national de sécurité POLYCOM

Groupeement de l'armement

- Vérification du projet fédéral pour Expo.02
- Contrôle des achats dans le domaine des systèmes d'informations de conduite

- Contrôle du bunker du Conseil fédéral (Office fédéral du matériel d'armée et des constructions)

RUAG Munition

- Contrôle du prix de la commande d'ogives de missile TOW 96

Fondation Fonds St. Jakobs

- Révision des comptes 2001

Fonds social pour la défense et la protection de la population

- Révision des comptes 2001

Fondation fédérale Winkelried

- Révision des comptes 2001

Divers

- Contrôle des cotisations AVS (employeur) auprès du Groupe de l'armement, des Forces aériennes et de l'Office fédéral de topographie

Département fédéral des finances

Secrétariat général

- Contrôle de l'inventaire informatique
- NOVE-IT: contrôle interdépartemental

Administration fédérale des finances

- Contrôles concernant le mode d'attribution des mandats de prestations
- Rapport sur la révision du Compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2001
- Trésorerie fédérale, section Portfolio Management CFP
- Révision auprès du service Prêts hypothécaires et coopératives immobilières de la section Prêts hypothécaires
- Révision de la Caisse d'épargne du personnel fédéral

Centrale de compensation

- Rapport d'activité 2001 de l'inspection interne des finances
- Contrôle d'efficacité de l'inspection interne des finances

Caisse fédérale de compensation

- Révision des comptes 2001
- Révision principale 2002

- Contrôle des cotisations AVS (employeur) auprès du Secrétariat général, de l'Office fédéral du personnel, de l'Administration fédérale des finances, de la Centrale de compensation, de la Caisse fédérale d'assurance, de l'Administration fédérale des contributions, de l'Administration fédérale des douanes et du Contrôle fédéral des finances

Caisse suisse de compensation

- Révision des comptes 2001
- Révision principale 2002

Fonds de compensation AVS

- Révision des comptes 2001
- Révision intermédiaire 2002

Office fédéral du personnel

- Révision des comptes 2001 de la Caisse de secours pour le personnel fédéral auprès de la Consultation sociale pour le personnel
- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS

Caisse fédérale d'assurance

- Contrôle d'efficacité de l'inspection des finances

Administration fédérale des contributions

- Révisions auprès de la Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée
- Contrôle dans le domaine de la taxe d'exemption de l'obligation de servir
- Révision des services 2001 auprès de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbres
- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS
- Examen de l'efficacité de l'inspection des finances

Administration fédérale des douanes

- Révision des comptes 2000 de la section Finances et comptabilité
- Révision des comptes 2001
- Révision réalisée auprès de la Direction générale des douanes et de l'Arrondissement des douanes IV de Lugano

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Révision de l'informatique 2001: vérification auprès du Centre de compétences SAP de l'administration fédérale
- Révision des services; contrôle des aspects liés à l'organisation et à la technique en relation avec le système de contrôle interne et les autorisations d'accès SAP

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Contrôles du mode d'attribution des mandats de prestations
- Rapport sur le suivi de la révision 2000; contrôle de la clôture des comptes 2001 et du déroulement des processus dans le domaine de la logistique
- Examen du processus allant de l'annonce du besoin à la décision d'exécution, dans le domaine de la gestion immobilière
- Examen de 3 grands projets de construction en cours de planification
- Examen de l'efficacité de l'inspection des finances

Département fédéral de l'économie

Secrétariat général

- Suivi et éclaircissements concernant le financement d'Expo.02
- Rapport sur les contrôles réalisés concernant le personnel d'Expo.02
- Coûts de déconstruction d'Expo.02
- Suivi et éclaircissements dans le domaine du partenariat et des liquidités (Expo.02)

Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

- Révision des comptes 2001 de la garantie contre les risques à l'exportation
- Paiements d'encouragement en faveur du personnel de Swissair
- Contrôle des cotisations AVS (employeur) 2001 auprès du Fonds de compensation de l'assurance-chômage
- Révision des comptes 2001 du Fonds de compensation de l'assurance-chômage
- Révision des comptes 2001 de l'Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers
- Surveillance dans le domaine de l'assurance-chômage
- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS
- Contrôle d'efficacité de l'inspection des finances

Office fédéral de l'agriculture

- Aspects liés à l'organisation et à la technique en relation avec le système SAP
- Exécution des paiements directs versés à l'agriculture dans le canton de Berne pour les années 2000 et 2001

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie

- Révision de l'organisation et de la surveillance ainsi que du contrôle de gestion effectué par l'office dans le domaine de prestations «Hautes écoles spécialisées»

Office fédéral du logement

- Sapomp SA

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

Office fédéral des transports

- Rapport 2001 de l'inspection des finances
- Mise en œuvre des contrats de prestations et des contrats d'entreprise pour RAIL 2000
- Contrôle d'efficacité de l'inspection des finances
- Contrôle du concept de révision pour la 1^{ère} étape de RAIL 2000
- Contrôle de la surveillance financière sur le versement d'indemnités en faveur des transports publics régionaux
- Contrôle des imputations internes des CFF
- Rapport AlpTransit sur la mise en œuvre des recommandations émises lors des contrôles spéciaux et complémentaires et sur l'examen des processus relatifs aux modifications

AlpTransit Gotthard

- Analyse des prévisions des coûts finaux et des processus de modifications

BLS AlpTransit

- Rapport du suivi de l'analyse du processus de prévision des coûts finaux ainsi que sur l'examen du processus formel des modifications et l'appréciation matérielle de la prévision des coûts finaux

Office fédéral de l'aviation civile

- Révision de l'informatique dans les domaines des fournisseurs de prestations du DETEC et des facteurs de succès dans le cadre de NOVE-IT

Office fédéral de l'énergie

- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS
- Révision des services et révision du système de contrôle interne

Office fédéral des routes

- Evaluation de l'efficacité de la surveillance financière des travaux de construction et de l'entretien des routes nationales dans le canton de Vaud
- Rapports d'activité 2000 des contrôles cantonaux des finances concernant les routes nationales
- Suivi de la répartition des coûts dans les domaines des routes nationales et des subventions

- Contrôle d'efficacité du domaine Révisions couvrant le secteur des routes nationales

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

- Aspects liés à l'organisation et à la technique en relation avec le système SAP
- Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois
- Révision de la comptabilité du personnel basée sur les données BV PLUS

Fonds pour dommages d'origine nucléaire

- Révision des comptes 2001

Fonds pour les grands projets ferroviaires

- Révision du compte spécial 2001

Fonds suisse pour le paysage

- Révision des comptes 2001 et suivi des cas en suspens résultant de révisions antérieures

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

- Révision des comptes 2001

Fonds de sécurité routière

- Révision des comptes 2001

Divers

- Contrôle des cotisations AVS (employeur) auprès du Secrétariat général, de l'Office fédéral de l'aviation civile, de l'Office fédéral des eaux et de la géologie et de l'Office fédéral des routes

Organisations internationales

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Genève

- Révision des comptes 2000/2001
- Révision de la caisse de pensions
- Révision des Programmes des Nations-Unies pour le développement (PNUD)
- Contrôle de l'informatique
- Evaluation du projet pour un nouveau bâtiment administratif
- Révision des comptes 2000/2001 de l'UPOV

Union internationale des télécommunications, Genève

- Révision des comptes 2000/2001
- Révision des Programmes des Nations-Unies pour le développement (PNUD)
- Contrôle de l'informatique
- Divers contrôles spéciaux

Union postale universelle, Berne

- Révision des comptes 2001
- Divers contrôles spéciaux

Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, Berne

- Révision des comptes 2000/2001

Agence intergouvernementale de la Francophonie, Paris

- Révision des comptes 2001
- Révision des comptes 2001 de l'Institut pour l'énergie et l'environnement de la francophonie

Association européenne de libre-échange, Genève et Bruxelles

- Révision des comptes 2001

Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques, Darmstadt

- Révision des comptes 2001

Régularisation internationale du Rhin de l'embouchure de l'Ill au lac de Constance

- Révision des comptes 2001

Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

- Révision des comptes 2001

European Southern Observatory

- Révision des comptes 2001
- Révision des comptes 2001 de la revue «Astronomy & Astrophysics»

Banque de développement du Conseil de l'Europe

- Révision des comptes 2001

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

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

Liste des mandats

Mandats relevant du domaine du DFAE

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

Mandats relevant du domaine du DFI

Domaine des EPF
Fonds national suisse de la recherche scientifique
Conférence universitaire suisse, Berne
Conférence des recteurs des universités suisses
Centre suisse de coordination de la recherche en éducation, Aarau
Fondation pour la 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 les sauveteurs
Fondation Pro Helvetia
Fondation Gottfried Keller
Fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisse»
Swissmedic
Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses

Mandats relevant du domaine du DFJP

Institut fédéral de la propriété intellectuelle
Fonds Schindler

Mandats relevant du domaine du DDPS

Fondation Fonds St. Jakobs auprès du Don national suisse
Fonds social pour la défense et la protection de la population
Fondation fédérale Winkelried

Mandats relevant du domaine du DFF

Régie fédérale des alcools
Compte d'Etat
Caisse d'épargne du personnel fédéral
Consultation sociale pour le personnel et Caisse de secours pour le personnel fédéral
Caisse suisse de compensation
Fonds de l'AVS/AI/APG

Caisse fédérale de compensation
Conférence suisse de l'informatique
Caisse de prévoyance du personnel des douanes
Fondation des fonctionnaires suisses en faveur des Lépreux
Wohnbau AG

Mandats relevant du domaine du DFE

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

Mandats relevant du domaine du DETEC

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

Mandats internationaux

Association européenne de libre-échange (AELE)
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)
Union internationale des télécommunications (UIT)
Union postale universelle (UPU)
European Southern Observatory (ESO)
Agence Intergouvernementale de la Francophonie
Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT)
Régularisation internationale du Rhin de l'embouchure de l'Il au lac de Constance
Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)
Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)

Constatations et recommandations importantes

Département fédéral des affaires étrangères

Secrétariat général

- Mise sur pied d'une comptabilité détaillée et d'un contrôle de gestion financière efficace pour les futures expositions (Expo2000 de Hanovre)

Centrale des voyages de la Confédération

- Facturation des prestations aux unités appartenant au 2^e ou au 3^e cercle

Fondation des immeubles pour les organisations internationales

- Définition des buts et des limites des réserves

Département fédéral de l'intérieur

Office fédéral de la santé publique

- Renforcement du système de contrôle interne
- Date de valeur des paiements
- Mise sur pied d'un contrôle des engagements
- Respect des directives dans les mandats attribués de gré à gré
- Restriction des paiements anticipés
- Prévention des doubles subventions

Office fédéral des assurances sociales

- Introduction d'un benchmark pour les différentes organisations de l'AI
- Absence de consolidation du rapport de révision du canton de Zurich
- Demande de remboursement du surplus de contributions versées au canton d'Argovie

Conseil des EPF

- Absence de provisions pour le financement d'éventuels défauts de couverture
- Répartition contrôlable entre engagements et provisions
- Attribution de la propriété et de l'inscription au bilan selon le critère de l'utilisation
- Traitement des risques liés à l'assurance de choses

Swissmedic

- Mise à jour du bilan d'ouverture
- Mise sur pied d'une analyse des risques et d'une répartition appropriée des ressources
- Création d'une infrastructure informatique unique
- Renforcement de la collaboration avec les cantons dans le domaine de la surveillance des marchés
- Mise sur pied d'un système de gestion et de contrôle

Département fédéral de justice et police

Office fédéral des réfugiés

- Renforcement de l'organisation et de la coordination dans le cadre du projet «Etrangers 2000»

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

Groupement de l'armement

- Mise en place du contrôle de gestion du projet POLYCOM

Département fédéral des finances

Secrétariat général

- Elaboration d'un inventaire de l'informatique
- Révision du système de carrière professionnelle dans le domaine informatique (NOVE-IT)
- Mise en œuvre de la procédure de déclaration pour les projets informatiques (NOVE-IT)

Caisse fédérale de compensation

- Tenue et présentation des comptes de l'assurance maternité du canton de Genève

Office fédéral du personnel

- Absence d'une conception des droits d'accès à BV PLUS

Administration fédérale des contributions

- Lacunes en matière de protection et de sécurité des données dans le domaine des technologies de l'information (TI)
- Mise sur pied d'un plan d'urgence pour l'infrastructure TI

- Renforcement du SCI
- Diagramme représentant les fonctions et le déroulement des processus pour les remboursements en Suisse
- Risques lors du transfert des données, voire du remplacement du système MOLIS (TVA)
- Définition d'une stratégie de contrôle auprès des grandes entreprises (TVA)

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Renforcement du service financier, du SCI et amélioration de la séparation des fonctions
- Adaptation du concept d'autorisation SAP
- Séparation des tâches de l'OFIT en tant que fournisseur de prestations en TI et en tant que centre de compétence SAP

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Renforcement de l'effectif de l'inspection des finances
- Définition d'un règlement interne et d'une surveillance interne dans le domaine de la gestion immobilière

Département fédéral de l'économie

Secrétariat général

- Honoraires liés aux prestations pour les personnes engagées sur mandat pour Expo.02
- Vérification des versements de provisions et d'honoraires en relation avec le partenariat et les liquidités pour Expo.02

Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)

- Définition du cercle des bénéficiaires, fixation de la méthode de calcul des paiements d'encouragement en faveur du personnel de Swissair

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

Office fédéral des transports

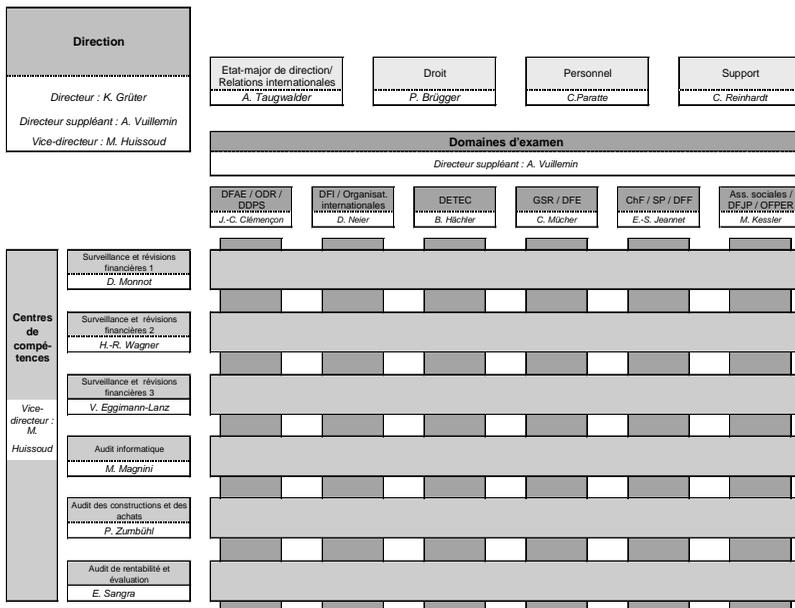
- Renforcement de l'inspection des finances et séparation des différents organes de surveillance
- Mise à jour des remises et des annulations pour RAIL 2000
- Contrôle de gestion et contrôle du matériel roulant dans le cadre de RAIL 2000

- Rotation des compétences et mise sur pied d'un classement des indemnités versées en faveur des transports publics régionaux
- Surveillance des prix d'imputation auprès des CFF

Office fédéral des routes

- Lacunes dans la documentation concernant les accords de répartition des coûts dans les domaines des routes nationales et des subventions

Organigramme



Liste des abréviations

A

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

B

BLS	Bern Lötschberg Simplon Bahn
BV PLUS	Système informatisé de gestion du personnel

C

CCF	Contrôles cantonaux des finances
CdC	Centrale de compensation, Genève
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEB	Banque de Développement du Conseil de l'Europe
CFC	Caisse fédérale de compensation
CFE	Chemins de fer fédéraux
CFP	Caisse fédérale de pensions
ChF	Chancellerie fédérale
CIA	Certified Internal Auditor
CISA	Certified Information Systems Auditor
CSC	Caisse suisse de compensation

D

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

E

EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EFTA	European Free Trade Association
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ESO	Organisation européenne pour la recherche en astronomie

EUMETSAT	Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
F	
FAQS	Fonds pour l'Amélioration de la Qualité des Services
FinDel	Délégation des finances des Chambres fédérales
FIPOI	Fondation des immeubles des organisations internationales
FISP	Inspection des finances
FNPF	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage
FNRS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
G	
GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires
GSR	Groupement de la science et de la recherche
I	
IAA	Institut of Internal Auditors
IFAEPE	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
InSAP	Intégration SAP
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPS	Institut Paul Scherrer
K	
LCF	Loi sur le contrôle des finances
LFEM	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
N	
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NOVE IT	Réorganisation de l'informatique et de la télécommunication dans l'administration fédérale
O	
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEFT	Office fédéral des exploitations des forces terrestres

OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OTIF	Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires

P

PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
------	---

R

REFICO	Modèle comptable de référence
--------	-------------------------------

S

SAP/R3	Logiciel de gestion en matière de finances, personnel et logistique
SCI	Système de contrôle interne
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEVAL	Société suisse d'évaluation

T

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

U

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

Table des matières

Condensé	6400
1 Priorités	6402
1.1 Compte d'Etat 2001 et nouveau modèle comptable	6402
1.2 Ecoles polytechniques fédérales	6403
1.3 Transversales alpines	6404
1.4 Exposition nationale suisse 2002	6405
1.5 Swissmedic	6407
1.6 Surveillance de l'utilisation du prêt octroyé à Swissair	6407
1.7 Examen des applications informatiques SAP et BV PLUS	6408
1.8 Examens dans le domaine du programme NOVE IT	6410
1.9 POLYCOM – Réseau de radiocommunication de sécurité	6411
1.10 Sapomp Wohnbau AG	6412
1.11 Audit auprès de l'Administration fédérale des contributions	6413
1.12 Subventions aux constructions	6414
1.13 Inspections des finances	6414
1.14 Analyse des risques	6416
2 Contrôles auprès des autorités et dans les départements	6417
2.1 Autorités et tribunaux	6417
2.2 Département fédéral des affaires étrangères	6418
2.3 Département fédéral de l'intérieur	6420
2.4 Département fédéral de justice et police	6421
2.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	6422
2.6 Département fédéral des finances	6422
2.7 Département fédéral de l'économie	6427
2.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	6429
3 Mandats internationaux	6431
4 Cas restés en suspens et informations	6432
4.1 Cas restés en suspens	6432
4.2 Informations au sens de l'art. 15 LCF	6433
5 Soutien de la Délégation des finances des Chambres fédérales et du Conseil fédéral	6434
6 Autres prestations de services du CDF	6434
6.1 Avis émis dans le cadre de procédures législatives	6434
6.2 Participation à des organes spécialisés	6436
6.3 Bonne pratique	6436

7 Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance	6436
7.1 Contrôles cantonaux des finances	6436
7.2 Inspections des finances	6437
7.3 Organisations internationales	6437
7.4 Cours des comptes d'autres pays	6438
7.5 Organisations professionnelles et associations	6439
8 Amélioration permanente de la qualité, ressources du CDF	6439
8.1 Gestion et organisation	6439
8.2 Professionnalisation	6440
8.3 Personnel et finances	6441
9 125^e anniversaire du Contrôle fédéral des finances	6442
10 Perspectives	6443

Annexes

1	Aperçu des révisions effectuées auprès des autorités et des tribunaux ainsi que dans les départements, les organisations affiliées et les organisations internationales	6444
2	Inspections des finances selon l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances	6454
3	Liste des mandats	6455
4	Constatations et recommandations importantes	6457
5	Organigramme	6461
6	Liste des abréviations	6462