

**Rapport annuel 2009
sur l'activité du Contrôle fédéral des finances,
destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales
et au Conseil fédéral**

du 9 février 2010

Mesdames les Présidentes,
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 dans la Feuille fédérale.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

9 février 2010

Contrôle fédéral des finances:

Le directeur, Kurt Grüter

Condensé

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. En vertu de l'art. 1 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), il est soumis uniquement à la Constitution et à la loi dans l'exercice de ses fonctions de contrôle. Du fait de sa position, il exerce une activité autonome et indépendante. Le CDF assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de sa haute surveillance et le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance. L'une de ses tâches principales est l'audit des comptes de la Confédération. Le CDF intervient à tous les niveaux de l'exécution du budget, par exemple en révisant des comptes annuels, en menant des audits auprès d'unités administratives, d'organisations semi-étatiques et de bénéficiaires de subventions, ceci dans le cadre de la surveillance financière ou par le biais de contrôles préventifs, avant que des obligations n'aient été contractées. Toutes les unités administratives de la Confédération et les bénéficiaires de subventions sont soumis à la surveillance financière, de même que les organisations de toute forme juridique hors de l'Administration fédérale, à qui la Confédération a confié des tâches publiques. Le CDF exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité (art. 5 LCF). Par ses évaluations et ses audits de rentabilité, il entend également contribuer au développement d'une gestion administrative axée sur les résultats et améliorer l'efficacité des programmes conduits par la Confédération. Les objets de ses contrôles sont choisis selon des critères de risques. Les examens prennent en compte le système de contrôle interne, la gestion des risques et la bonne gestion des affaires publiques (good governance). Dans son analyse 2009 de la Suisse, le Fonds monétaire international a relevé l'indépendance du CDF et la vaste étendue du domaine sur lequel il exerce sa surveillance.

En vertu de l'art. 14 LCF, le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances de l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral qui 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 révisions en suspens. Durant l'année sous revue, le CDF a procédé à 140 audits de surveillance financière et vérifications de comptes qui se sont achevés par un rapport écrit. L'introduction du nouveau modèle comptable a modifié fondamentalement la gestion financière de l'Administration fédérale. Le CDF a constaté que les unités administratives avaient fait preuve de beaucoup d'engagement à l'occasion de ce changement qui a généralement été réussi. Les contrôles ont toutefois révélé que les nouveaux principes régissant la tenue des comptes, l'imputation interne des prestations ou le système de contrôle interne ne sont encore pas toujours appliqués correctement, ce qui n'est pas étonnant au vu de leur complexité. A l'avenir également, le CDF aidera à consolider davantage le nouveau modèle comptable. Il n'entend pas encourager la bureaucratisation par le biais de ses recommandations, mais veille à ce que le rapport entre les coûts et l'utilité soit approprié. En ce qui concerne les achats de biens et services, le CDF a dû exiger à plusieurs reprises le respect des dispositions du droit des marchés publics et l'attribution des mandats par le biais d'appels d'offres. Dans le domaine de la péréquation financière, le CDF a observé de nouvel-

les améliorations de la qualité des données relatives à la péréquation des ressources et à la compensation des charges.

Les dépenses de personnel représentent les trois quarts environ des dépenses totales du CDF qui s'élèvent à près de 20 millions de francs. Le CDF exécute 90 pour cent de son programme annuel par son propre personnel. Les 10 pour cent restants sont exécutés par des externes. Ses dépenses correspondent à 0,3 pour mille des dépenses totales de la Confédération.

Le présent rapport fournit des informations sur les constatations faites par le CDF et sur sa manière de travailler. Le chap. 1 est consacré aux priorités de la surveillance financière, classées en fonction des groupes de tâches de la Confédération. Outre sa surveillance financière, le CDF exerce différents mandats de vérification des comptes, le principal étant le contrôle du compte d'Etat. Une synthèse des principaux résultats de cet examen figure au chap. 2, qui commente également les conclusions des révisions consacrées aux assurances sociales, aux écoles polytechniques fédérales et à d'autres organisations. Le chap. 3 propose un aperçu des travaux de révision effectués auprès d'organisations internationales. Le chap. 4 informe sur les révisions en suspens et sur le signalement de faits répréhensibles (whistleblowing). Les autres prestations du CDF qui élabore par exemple des avis lors des procédures législatives, participe à des organes spécialisés et veille à la diffusion des bonnes pratiques, sont traitées au chap. 5. Le chap. 6 donne une vue d'ensemble des relations du CDF qui fait partie d'un réseau d'instances de surveillance et d'associations professionnelles et bénéficie ainsi d'échanges d'expériences enrichissants. Enfin, le CDF se présente au chap. 7.

Les constatations faites par le CDF à l'occasion des audits menés durant l'exercice sous revue concernent des faits ou événements qui se sont produits en 2008 ou 2009. La liste complète des audits se trouve à l'annexe 1. Au moment de l'élaboration du présent rapport, il était encore trop tôt pour estimer précisément si les insuffisances constatées avaient été corrigées et si les recommandations du CDF étaient déjà mises en œuvre. Les contrôles complémentaires qui seront effectués permettront de juger de l'avancement des différents dossiers.

Table des matières

| | |
|--|-------------|
| Condensé | 2222 |
| Liste des abréviations | 2226 |
| 1 Examens prioritaires | 2228 |
| 1.1 Défense nationale | 2228 |
| 1.1.1 Commandes passées par la Confédération auprès du groupe RUAG | 2228 |
| 1.1.2 Rentabilité, utilisation et gestion des systèmes de l'armée | 2229 |
| 1.1.3 Gestion financière au sein du Centre de compétences ABC | 2231 |
| 1.1.4 Le modèle de location appliqué au sein de l'armée | 2231 |
| 1.2 Transports | 2232 |
| 1.2.1 Circulation routière | 2232 |
| 1.2.2 Trafic ferroviaire | 2233 |
| 1.2.3 Décompte par Swissair du prêt de la Confédération | 2236 |
| 1.3 Formation et recherche | 2236 |
| 1.3.1 Activités accessoires des professeurs d'université | 2237 |
| 1.3.2 Planification stratégique et transparence des coûts de l'expérimentation animale | 2238 |
| 1.3.3 Pilotage de la recherche énergétique financée par la Confédération | 2239 |
| 1.3.4 Marchés publics dans les établissements de recherche du domaine des EPF | 2240 |
| 1.4 Santé et prévoyance sociale | 2241 |
| 1.5 Relations avec l'étranger | 2242 |
| 1.6 Finances et impôts | 2243 |
| 1.6.1 Impôt fédéral direct: évaluation des contrôles auprès des entreprises | 2243 |
| 1.6.2 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons | 2243 |
| 1.6.3 Couverture des risques de change | 2245 |
| 1.7 Informatique dans l'administration fédérale | 2245 |
| 1.7.1 Normes | 2246 |
| 1.7.2 Programme INSIEME de l'Administration fédérale des contributions | 2246 |
| 1.7.3 Plate-forme de cyberadministration de la Feuille officielle suisse du commerce | 2247 |
| 1.7.4 Sécurité des réseaux informatiques entre la Confédération et les cantons | 2248 |
| 1.8 Autres groupes de tâches de la Confédération | 2248 |
| 2 Vérification des comptes | 2250 |
| 2.1 Compte d'Etat | 2250 |
| 2.2 Fonds pour les grands projets ferroviaires | 2251 |
| 2.3 Fonds d'infrastructure | 2251 |
| 2.4 Assurances sociales | 2252 |
| 2.5 Entreprises et établissements | 2253 |

| | |
|---|-------------|
| 3 Organisation internationales | 2254 |
| 4 Cas restés en suspens et informations | 2255 |
| 4.1 Mise en œuvre des recommandations du CDF | 2255 |
| 4.2 Révisions en suspens selon l'art. 14 de la loi sur le Contrôle des finances | 2255 |
| 4.3 Informations selon l'art. 15 de la loi sur le Contrôle des finances | 2255 |
| 4.4 Le signalement de faits répréhensibles (whistleblowing): un apport très utile pour le CDF | 2256 |
| 5 Procédures législatives et avis | 2256 |
| 5.1 Révision de la loi sur le Contrôle des finances | 2256 |
| 5.2 Avis et consultations | 2257 |
| 5.3 Participation au sein d'organes spécialisés | 2258 |
| 5.4 Diffusion des bonnes pratiques | 2258 |
| 6 Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance | 2259 |
| 6.1 Contrôles cantonaux des finances | 2259 |
| 6.2 Inspections des finances de la Confédération | 2259 |
| 6.3 Cours des comptes étrangères | 2260 |
| 6.4 Organisations professionnelles et associations | 2260 |
| 7 Présentation du Contrôle fédéral des finances | 2261 |
| 7.1 Position institutionnelle et tâches | 2261 |
| 7.2 Personnel | 2262 |
| 7.3 Finances | 2263 |
| 7.4 Risques | 2264 |
| 8 Perspectives | 2264 |

Annexes

| | |
|--|------|
| 1. Aperçu des révisions effectuées auprès d'autorités et de tribunaux, dans les départements et dans des entreprises, des organisations affiliées et des organisations internationales | 2265 |
| 2. Inspections des finances (services de révision interne) de l'administration centrale et de l'administration décentralisée au sens de l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances | 2274 |
| 3. Organigramme | 2275 |

Liste des abréviations

A

| | |
|------|---|
| AC | Assurance-chômage |
| AEEU | Association européenne de libre-échange |
| AFC | Administration fédérale des contributions |
| AFF | Administration fédérale des finances |
| AI | Assurance-invalidité |
| ASAI | Association suisse d'audit interne |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |

C

| | |
|--------------|---|
| C4I, C4ISTAR | Planification stratégique et pilotage de programmes |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CI | Conseil de l'informatique de la Confédération |

D

| | |
|------|--|
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |

E

| | |
|---------|--|
| EPF | Ecole polytechnique fédérale |
| EUROSAI | Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques |

F

| | |
|------|--|
| FOSC | Feuille officielle suisse du commerce |
| FTP | Fonds pour les grands projets ferroviaires |

G

| | |
|-------|---|
| GE | Guerre électronique |
| GMEB | Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire |
| GRECO | Groupe d'Etats contre la corruption |

I

| | |
|---------|---|
| IFASS | Système intégré d'exploration et d'émission |
| IFRS | Normes internationales d'information financière |
| INTOSAI | Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques |
| ISACA | Association de l'audit et du contrôle des systèmes d'information |

| | |
|----------|---|
| L | |
| LCHF | Loi sur le Contrôle des finances, loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances |
| N | |
| NLFA | Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes |
| NMC | Nouveau modèle comptable de la Confédération |
| O | |
| OFC | Office fédéral de la culture |
| OFCL | Office fédéral des constructions et de la logistique |
| OFEN | Office fédéral de l'énergie |
| OFIT | Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication |
| OFROU | Office fédéral des routes |
| OFT | Office fédéral des transports |
| OMPI | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle |
| OTIF | Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires |
| P | |
| PG | Régime des allocations pour perte de gain |
| R | |
| RUAG | Groupe technologique suisse: domaine aérospatial, défense, technologie |
| S | |
| SAP | Logiciel de gestion en matière de finances, de personnel et de logistique |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| SEVAL | Société suisse d'évaluation |
| T | |
| TIC | Technologies de l'information et de la communication de l'administration fédérale |
| U | |
| UIT | Union internationale des télécommunications |
| UPU | Union postale universelle |
| USIC | Unité de stratégie informatique de la Confédération |

Rapport

1 Examens prioritaires

1.1 Défense nationale

Au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), les vérifications du CDF ont porté sur plusieurs domaines, notamment les acquisitions, des éléments concernant RUAG, des projets liés aux systèmes de conduite et d'exploration ainsi que diverses unités administratives. La liste complète des révisions figure à l'annexe 1.

1.1.1 Commandes passées par la Confédération auprès du groupe RUAG

En 2007, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a décidé de soumettre l'activité commerciale de RUAG à une évaluation indépendante. Elle a adressé une proposition en ce sens à la Délégation des finances des Chambres fédérales, qui a chargé le Contrôle fédéral des finances de procéder à un audit. Le groupe technologique RUAG fabrique des biens à usage tant militaire que civil et fournit des prestations de services correspondantes. Fondée le 1^{er} janvier 1999, la holding RUAG est une société anonyme de droit privé, issue des entreprises d'armement de la Confédération. La Confédération suisse est l'actionnaire unique du groupe. En 2007, le chiffre d'affaires de RUAG s'est élevé à 1,4 milliard de francs, dont 34 pour cent concernaient le DDPS. RUAG doit préserver une capacité concurrentielle dans le domaine tant civil que militaire, tout en atteignant un EBIT (résultat avant intérêts et impôts) de plus de 6 pour cent du produit d'exploitation, sans réaliser pour autant des bénéfices excessifs sur les mandats monopolistiques du DDPS. En 2007, le rendement s'est situé à 5,4 pour cent. La société compte aujourd'hui 6700 collaborateurs, dont 3800 travaillent en Suisse. L'audit devait notamment vérifier que les règles de la concurrence sont respectées entre les mandats monopolistiques du DDPS et les mandats civils et que le meilleur rapport prix/prestations est atteint dans le cas des commandes passées par la Confédération. Pour chacune des filiales du groupe, il s'agissait en outre de comparer les marges pratiquées sur les commandes de la Confédération et sur les commandes de tiers, et de déterminer s'il existe des financements croisés interdits.

Le CDF a conclu que les filiales de RUAG dépendent à des degrés différents des commandes du DDPS, qu'il n'existe aucun financement croisé au profit de mandats de tiers et que les entreprises RUAG actives en Suisse affichent une marge bénéficiaire supérieure à celles implantées à l'étranger. Les dispositions relatives aux acquisitions dans le secteur de l'armement sont respectées, mais il reste possible d'optimiser les acquisitions d'armements. Il importe de souligner ici l'existence de priorités et d'intérêts divergents dans l'industrie de l'armement. En effet, le contexte politique, les exigences de la politique de sécurité, les règles de la gestion d'entreprise et les aspects légaux s'avèrent parfois contradictoires. Les recommandations du CDF ont été prises en compte dans différents projets.

Une comparaison avec la Finlande et la Norvège a montré qu'une approche indépendante en matière d'achats, de maintenance et d'entretien des biens d'armement constitue aussi un élément central de la politique de défense de ces deux pays. Ces dernières années, tous deux ont cependant réduit les participations étatiques dans les entreprises d'armement. La Finlande consolide sa position industrielle dans le secteur en misant sur un grand partenaire international, tandis que la Norvège a opté pour une solution associant participations privées et diversification dans des secteurs non militaires. En Suisse, on a également compris que la pérennité d'une entreprise d'armement passe par une taille critique suffisante et la diversification dans d'autres secteurs. D'où la politique d'acquisition d'entreprises menée par RUAG ces dernières années. Le rapport de l'audit de RUAG peut être consulté à l'adresse suivante: www.cdf.admin.ch.

1.1.2 Rentabilité, utilisation et gestion des systèmes de l'armée

Concernant l'armée, le CDF a examiné divers domaines du système de conduite (C4I) et du système d'exploration intégrée (ISTAR), tous deux actuellement en développement. Les examens se sont concentrés sur la planification stratégique et le pilotage des programmes C4I et ISTAR, sur la rentabilité et l'utilisation de systèmes destinés à la conduite de la guerre électronique (CGE) ainsi que sur les acquisitions dans le cadre de certains projets ou systèmes.

En Suisse, la notion de conduite de la guerre électronique désigne l'exploration de signaux et le combat électronique, qui impliquent une multitude de systèmes. La conduite de la guerre électronique est elle-même l'un des éléments du système intégré de conduite (C4I) et d'exploration (ISTAR), actuellement en développement. Ce système intégré mobilise un tiers environ des investissements destinés à l'armement; le volume de ces investissements (5,6 milliards de francs pour la période 2003 à 2015) en fait d'ailleurs l'un des plus gros postes dans les dépenses de l'armée suisse.

Les projets examinés se distinguent par une grande complexité technique et par leur interdépendance. D'où l'importance cruciale que revêtent une stratégie globale, une récapitulation transparente et exhaustive des coûts, un contrôle de gestion efficace et une collaboration étroite entre les divers services, conditions qui ne sont pour l'heure pas entièrement remplies.

Pour ce qui est de la guerre électronique, l'examen a mis l'accent sur la disponibilité opérationnelle des systèmes, les coûts d'exploitation et de maintenance ainsi que sur la rentabilité. Le CDF a de plus analysé la gestion de projets dans l'acquisition d'IFASS (système intégré d'exploration et d'émission radio), d'ELINT-S (exploration électronique) et de COMMINT-HVU (exploration radio) des forces aériennes.

Le CDF a constaté que les opérateurs (miliciens, militaires de carrière, personnel civil) sont en mesure d'assurer la disponibilité opérationnelle des systèmes de guerre électronique dans le respect des exigences minimales définies. D'éventuelles lacunes sont principalement à mettre sur le compte de problèmes techniques, dus en partie à l'âge des systèmes. Les frais de maintenance de tous les systèmes de guerre électronique se montent à 20 millions de francs environ par an et sont clairement justifiés. Suite à l'adjonction de grands projets, comme l'IFASS il faut s'attendre à voir ces

frais doubler. L'entretien et la maintenance des systèmes relèvent presque exclusivement de l'entreprise d'armement fédérale RUAG, qui jouit ainsi de facto d'une situation de monopole. L'externalisation de ces prestations ne représente toutefois qu'un potentiel d'économies limité.

Il s'est avéré difficile de discerner une stratégie claire de guerre électronique qui tienne compte aussi bien des besoins militaires que civils. La guerre électronique est un élément essentiel de l'acquisition d'informations par le service de renseignements et le renforcement de ce service a encore accru son importance. Il importe d'harmoniser la stratégie de guerre électronique avec celle du service de renseignements, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé. Les ressources à disposition étant limitées, il est indispensable de fixer des priorités entre besoins militaires et civils. Il est également possible d'améliorer la collaboration entre toutes les personnes concernées au sein du DDPS, collaboration qui s'avère incontournable pour assurer la rentabilité de l'exploitation et de l'entretien des systèmes.

Le CDF a constaté que les projets IFASS, ELINT et COMMINT s'étaient étendus sur une longue période tout en s'inscrivant dans un contexte instable. Les profondes réformes que l'armée a connues pendant cette période, les changements survenus au sein du personnel et l'évolution rapide des technologies représentent des risques pour la bonne réalisation de ces projets, malgré le grand engagement dont font preuve les équipes concernées. Les projets ont été lancés avant que les objectifs supérieurs et leur contexte aient été suffisamment étudiés et définis clairement. Une structure suffisamment détaillée faisait défaut, de même que des exigences précises. La répartition des compétences manquait également de clarté. Certains groupes d'utilisateurs n'ayant pas pu décrire assez concrètement leurs besoins pendant la phase d'élaboration des projets et la coordination laissant à désirer, le fournisseur s'est trouvé en position de force. Il est ainsi inhabituel qu'armasuisse assume à la fois la direction du projet, l'acquisition et le rôle d'entreprise générale, comme elle le fait dans le cas du projet IFASS. Ce cumul des compétences dans un projet dont le coût avoisine 400 millions de francs exige pour le moins que le mandant suive étroitement les travaux, ce que le CDF n'a toutefois pas pu constater. Il conviendrait notamment de définir plus clairement la répartition des tâches entre le mandant et l'organe chargé de la surveillance du projet.

Il est difficile d'établir avec précision le volume des investissements consacrés à C4ISTAR. Les 5,6 milliards de francs évoqués ne représentent qu'une partie des coûts globaux, notamment parce qu'ils ne tiennent pas compte de projets partiels déjà achevés. De plus, le CDF a été amené à constater que l'attribution de divers projets aux programmes C4ISTAR ne se fonde pas sur des règles strictes. Le report, l'abandon et le redimensionnement de divers projets remettent en cause le contenu et le calendrier de mise en place du système intégré de conduite et d'exploration C4ISTAR. Le commandement de l'armée a dès lors décidé d'élaborer une vue d'ensemble afin de disposer d'une base de planification. Ce travail doit notamment mettre en lumière les principales interdépendances entre les divers projets et leurs relations avec d'autres systèmes d'armement. A partir de là, il s'agira d'identifier les éléments indispensables pour que C4ISTAR apporte sa contribution dans le cadre d'Armée XXI. Dans ce contexte, il importe aussi de définir le rôle des divers acteurs du programme.

Le DDPS a suivi les recommandations du CDF et a créé divers groupes de travail chargés de trouver des solutions envisageables. En outre, le rapport du CDF a incité le commandement de l'armée à bloquer provisoirement les crédits pour tous les

projets liés à C4ISTAR afin de dresser un état des lieux. Sur la base d'un premier contrôle, environ deux tiers des projets peuvent à présent être poursuivis.

1.1.3 Gestion financière au sein du Centre de compétences ABC

Dans le cas du Centre de compétences ABC (atomique, biologique et chimique), le CDF a examiné la gestion financière et son examen a débouché sur de bons résultats. Le CDF a néanmoins recommandé d'accroître la transparence des coûts en détaillant dans les comptes toutes les dépenses consacrées à ce centre. Du point de vue administratif, le Centre de compétences ABC et le Laboratoire Spiez dépendent du DDPS. Alors que le Laboratoire Spiez possède sa propre administration, le Centre de compétences ABC est intégré dans une structure centrale. De plus, ces deux organismes sont financés par diverses sources, de sorte qu'il n'est pas aisé de déterminer les coûts totaux. Le CDF a conseillé d'augmenter le prix des cours de défense ABC pour les organismes n'appartenant pas à la Confédération, tels les cantons et les services d'intervention en cas d'urgence, ceci afin d'améliorer la prise en charge des coûts. Les émoluments perçus pour la tenue de ces cours ne suffisent en effet pas à couvrir les frais d'infrastructure, d'enseignement et de préparation. Dans la plupart des cas, les participants ne paient que pour l'hébergement. Les avis recueillis font état de difficultés techniques et financières pour appliquer les recommandations. Les nouveaux contrats de prestations devraient optimiser la collaboration entre le laboratoire et le Centre de compétences.

1.1.4 Le modèle de location appliqué au sein de l'armée

Le CDF a examiné le rôle de l'état-major de l'armée en tant que locataire stratégique du groupement Défense. L'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) et de la gestion des immeubles au DDPS vise à sensibiliser les responsables aux coûts et à encourager une utilisation économe des ressources. Dans le cadre de la gestion des immeubles, les unités administratives doivent analyser avec soin leurs besoins en surfaces, les planifier à moyen et à long terme et inscrire les loyers correspondants au budget. Le CDF a constaté que des progrès appréciables ont été faits dans le pilotage du volume. Dans un premier temps, le projet de stationnement de l'armée a permis de définir précisément le besoin immobilier futur de chaque installation et de procéder à une première répartition grossière des utilisations. Jusqu'ici, la mise en œuvre du projet de stationnement n'a toutefois pas pu suivre le calendrier prévu et des objectifs importants n'ont pas pu être atteints. Le parc immobilier n'a ainsi pas encore été corrigé, de sorte qu'il n'a pas été possible de définir, d'analyser et d'optimiser de manière définitive le volume requis. Divers concepts régionaux et locaux ne sont pas encore entièrement élaborés. Dans certains cas, il manque une base essentielle pour formuler et évaluer les besoins. De plus, les volumes n'ayant pas été adaptés aux prestations de l'exploitant, déjà revues à la baisse, les bâtiments militaires ne sont pas suffisamment entretenus. Cette diminution de leur valeur met en danger leur utilisation actuelle et future.

Le CDF a donc recommandé d'élaborer au plus vite les projets d'utilisation manquants et de mettre en œuvre les mesures découlant de concepts déjà établis. Du seul point de vue des coûts, les concepts de stationnement et d'utilisation devraient se fonder sur des critères d'économie d'entreprise, sans tenir compte des intérêts de la politique régionale. Les «petits projets» et les travaux d'entretien ne sont pas encore entièrement intégrés au plan directeur.

Les projets immobiliers sont pilotés par le biais des investissements et non des loyers, procédure qui ne correspond pas aux principes du NMC. Un pilotage par le biais des loyers permet en effet d'attribuer une plus grande responsabilité financière aux unités administratives. Avec une approche axée uniquement sur les investissements, les décisions risquent davantage de pencher en faveur d'un objet exigeant un investissement moindre, mais engendrant des frais d'entretien élevés. L'état-major de l'armée pense toutefois qu'il est difficile d'assurer un pilotage efficace fondé sur les loyers, car rien n'incite aux économies. D'entente avec armasuisse Immobilier, le chef de l'armée a pris connaissance des résultats de l'audit et des recommandations du CDF.

1.2 Transports

1.2.1 Circulation routière

Dans le cas de l'Office fédéral des routes (OFROU), le CDF s'est penché sur l'évolution des coûts de dix tunnels autoroutiers et sur l'adjudication de travaux dans le domaine des routes nationales.

Après avoir analysé l'évolution des coûts de dix tunnels autoroutiers, le CDF a constaté que les coûts finaux effectifs dépassaient en moyenne de 20 pour cent les coûts budgétisés. Des études internationales montrent d'ailleurs que l'on sous-estime systématiquement les coûts de projets souterrains. Par le biais de cet examen, le CDF voulait étudier l'évolution des coûts de certains projets et vérifier la qualité de leurs budgets. Les tunnels autoroutiers concernés ont été construits par les cantons, après approbation des projets par l'OFROU.

Le CDF a déploré le manque de transparence dans l'évolution des coûts. Il a ainsi constaté que la documentation était parfois lacunaire et de qualité inégale, et qu'il s'avérait difficile de déterminer les coûts. L'analyse des dix projets a révélé que les coûts effectifs, renchérissement compris, se situaient entre 77 pour cent et 187 pour cent des coûts budgétisés, d'où un dépassement moyen de 20 pour cent. Les écarts les plus marqués sont observés dans l'adjudication de mandats: les montants de l'adjudication pouvaient varier entre 58 pour cent et 165 pour cent des coûts prévus. Même lorsque des travaux sont attribués pour un montant inférieur au montant budgétisé, des modifications traitées sous la forme d'avenants aux contrats peuvent encore survenir durant la phase des travaux. Dans pratiquement tous les cas, les coûts effectifs ont dépassé les montants fixés dans les contrats. L'écart entre les montants contractuels et les coûts finaux se situe entre -12 pour cent et +88 pour cent. Cinq projets ont connu des adaptations de quantités ou de prestations sans lien avec un changement de projet. Force est donc de conclure que la différence s'explique par un manque de précision dans l'établissement du budget. Le CDF a par ailleurs relevé des lacunes dans le contrôle de gestion et dans le reporting.

Suite à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'OFROU assume, depuis le début de 2008, la responsabilité du réseau des routes nationales et endosse désormais le rôle de maître d'ouvrage, sauf pour les projets liés à l'achèvement du réseau. De l'avis du CDF, l'introduction de nouvelles directives sur la gestion de projet et le contrôle de gestion des investissements va dans la bonne direction. Il a formulé diverses recommandations qui concernent la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons et estime par ailleurs que des améliorations sont possibles dans les domaines suivants: gestion des projets et des coûts, procédures d'appels d'offres, gestion des risques et rôle de l'OFROU en tant que service d'approbation des projets. L'OFROU a accepté ces recommandations et entend les appliquer prochainement. Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.cdf.admin.ch.

Dans le *domaine des routes nationales, l'adjudication de mandats* respecte le plus souvent les prescriptions en vigueur. Le CDF a recommandé de conclure des contrats-cadres ou d'inclure des options dans les nouveaux contrats, afin d'éviter une subdivision indésirable des mandats. Les vérifications internes des procédures d'adjudication et de conclusion des contrats sont prévues et mises en œuvre. La sélection des acquisitions à examiner devrait cependant être davantage axée sur les risques. L'office accorde par ailleurs l'importance requise à la lutte contre la corruption dans les marchés publics.

1.2.2 Trafic ferroviaire

Les vérifications ont surtout porté sur les points suivants: AlpTransit, parois anti-bruit et trafic régional.

En ce qui concerne *AlpTransit*, le CDF effectue une surveillance financière concomitante. Les vérifications du CDF, de l'Office fédéral des transports (OFT), des entreprises de révision au sens du droit des sociétés anonymes ainsi que des organes de surveillance internes des entrepreneurs sont coordonnées. Cette plateforme de coordination et d'information pour toutes les instances de contrôle a été créée à l'initiative du CDF. Ainsi, l'efficacité de la surveillance a été améliorée, les chevauchements évités, l'«unité de doctrine» encouragée et les lacunes lors de la vérification de hauts risques éliminés. Les vérifications informatiques détaillées et les analyses des risques systématiques effectués par chaque organe de contrôle ont été lancées par le CDF. Ces vérifications sont évaluées par le CDF, elles donnent des indications pour sa propre analyse des risques et servent à l'assurance de la qualité. Grâce à l'évaluation des rapports sur l'avancement des travaux de l'OFT, le CDF peut fournir à la Délégation parlementaire de surveillance de la NLFA des indications sur les contenus et les développements importants. Dans le cas d'AlpTransit Gotthard SA, le CDF a vérifié si les contrats d'entreprise concernant le *tunnel de base du Ceneri* étaient correctement réalisés, en particulier du point de vue de la saisie des prestations, des modifications, des paiements anticipés et de la surveillance de la solvabilité des partenaires contractuels. La vérification a abouti à un bon résultat d'ensemble. En ce qui concerne l'*axe du Lötschberg*, le CDF a examiné si la passation du tunnel de base de l'entreprise de construction BLS AlpTransit SA à l'exploitant BLS Netz SA a eu lieu de manière réglementaire. Il a constaté que la surveillance des garanties était assurée. L'OFT a confirmé au CDF que le transfert à la nouvelle entreprise s'est fait de manière réglementaire. L'exécution intégrale et

dans les délais des travaux restants est également assurée. Par ses différentes activités de contrôle, le CDF dispose d'un bon aperçu du projet AlpTransit, qui est le grand projet le plus systématiquement contrôlé en Suisse, grâce à un vaste système de contrôle de gestion et de rapports.

Durant l'exercice sous revue, le CDF a également vérifié auprès de l'OFT l'*efficacité du pilotage de projet* et l'*activité de surveillance* dans le domaine des NLFA. Le CDF a conclu que l'activité de surveillance était adaptée mais que le pilotage du projet devait être renforcé. Il a recommandé à l'OFT d'accompagner AlpTransit Gotthard SA afin que les suggestions et les recommandations puissent être mises en œuvre à temps. Le CDF est également l'organe de révision du fonds pour les grands projets ferroviaires (cf. ch. 2.2).

Le CDF a examiné dans le cas des *Chemins de fer fédéraux l'exécution des contrats concernant les parois antibruit*. Sur la base de certains projets de construction, il a évalué si les tâches fixées dans les contrats de chantier avaient été effectuées de manière conforme aux principes de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. En Suisse, 88 projets de parois antibruit d'un montant de 300 millions de francs ont été construits jusqu'à la fin de l'année 2008. D'ici à 2015, le programme de parois antibruit devrait être entièrement réalisé, avec à la clé des coûts finaux de 700 millions de francs.

L'audit a abouti dans l'ensemble à de bons résultats. Ceci est en particulier le cas pour le pilotage des échéances liées aux projets et pour le traitement détaillé des projets. Le besoin de parois antibruit a été démontré. Mais l'examen a également fait ressortir des points faibles dans les processus d'exécution. Ces lacunes concernaient d'une part la saisie et la facturation des prestations, changements de commandes compris. D'autre part, des lacunes ponctuelles ont été observées au niveau des dispositions figurant dans le contrat d'entreprise, ce qui a eu des conséquences sur la qualité de la facturation et de la reconnaissance des prestations fournies. Cette situation a desservi l'exécution correcte et conforme au principe de la légalité des tâches ainsi que la rentabilité des travaux de réalisation pour certains projets de parois antibruit. Afin d'éviter de tels points faibles, le CDF a émis diverses recommandations à l'attention des CFF dans le but de renforcer la fonction de maître d'ouvrage ainsi que de compléter les règles internes des CFF selon les besoins. Les CFF ont pris position sur ces recommandations et ont décidé de les mettre en œuvre avant la fin 2009. Dans sa prise de position, l'Office fédéral des transports a également salué les recommandations du CDF. De plus, il a souligné l'importance d'une saisie correcte des prestations comme base pour une facturation transparente et justifiée. L'office fédéral demandera régulièrement aux CFF des informations sur les progrès effectués dans la mise en œuvre des mesures.

Le CDF a examiné certains aspects du *financement du transport public régional des voyageurs*. La Confédération et les cantons planifient et commandent conjointement depuis plus de dix ans les transports publics régionaux en Suisse. Par le biais d'indemnités annuelles d'un ordre de grandeur de 1,6 milliard de francs, ils fournissent également une contribution importante à leur financement. Dans le cas de l'Office fédéral des transports, le CDF a examiné les objectifs de la Confédération concernant le financement ainsi que les processus influençant l'utilisation économe des indemnités octroyées pour le transport. Le CDF a constaté qu'il manquait un objectif principal clair pour un équipement de base couvrant l'ensemble du territoire. Le pilotage des moyens financiers de la Confédération s'effectue grâce à l'instrument de la «quote-part cantonale». Cette quote-part représente pour l'essentiel un

montant datant de la révision de 1996 de la loi sur les chemins de fer, adapté au renchérissement. Cette quote-part a donc augmenté au fil du temps et ne correspond donc peut-être plus aux besoins actuels en matière de transports. La compensation sur l'ensemble de la Suisse et la libre utilisation des moyens financiers sont restreints inutilement en raison du développement de la demande en transports. Du point de vue du CDF, une approche «budget base zéro» est préférable pour piloter les moyens financiers. Cependant, comme la quote-part cantonale est reconnue comme un instrument de pilotage par les cantons, l'impulsion pour une réorganisation devrait venir du côté politique. Le CDF a proposé de répartir les moyens financiers selon les périmètres d'impact et de les piloter à l'avenir sur la base d'une stratégie d'offres différenciée de l'OFT.

En ce qui concerne l'analyse par l'OFT des offres en matière de transports, le CDF est arrivé à la conclusion que l'office disposait d'instructions de procédures formalisées et de processus uniformes. L'évaluation des conditions matérielles pour une indemnité joue un rôle important lors de l'examen de l'offre. A l'occasion des sondages effectués, le CDF n'a trouvé que peu de lignes de transport cofinancées par l'OFT, alors que les exigences minimales n'étaient pas remplies. Le risque que les moyens financiers soient attribués à des lignes régionales qui ne remplissent pas les conditions minimales fixées, telles que la fonction de raccordement ou le nombre d'usagers, est jugé plutôt faible par le CDF.

Selon le CDF, le risque que les entreprises de transport fournissent leurs prestations de manière non rentable est par contre plus élevé. Il est donc important de prendre en compte cet aspect dans la procédure d'évaluation des offres. Avec le modèle d'indicateurs, l'OFT dispose d'un outil qui permet une évaluation des offres systématique et comparable. La qualité des données doit cependant encore être améliorée. L'évaluation des offres sur la base de près de 20 critères est complexe et demande du temps. Une stratégie développée en commun avec les cantons doit être recherchée pour un examen des offres axé sur les risques. Par ailleurs, il faut examiner comment la procédure de commande entre les entreprises de transport, les cantons et la Confédération peut être simplifiée sans remettre en question la haute surveillance de l'OFT. Ce dernier a été d'accord avec les recommandations et il les mettra en œuvre lors des procédures de commande 2012 à 2013.

En ce qui concerne les *Transports publics fribourgeois* (TPF), le CDF a examiné le calcul des indemnités pour le trafic régional de voyageurs, la comparaison des chiffres prévus avec les coûts et revenus effectifs pour l'année 2008 ainsi que l'utilisation conforme au principe de la légalité des sommes prêtées et des aides financières pour les investissements et les améliorations techniques. Les principaux actionnaires des TPF dont le capital-actions est de 16,7 millions de francs sont le canton de Fribourg, la Confédération et la ville de Fribourg, dont les parts se montent à respectivement 57 pour cent, 22 pour cent et 17 pour cent. Les TPF assurent les transports publics dans le canton de Fribourg ainsi que sur les territoires avoisinants des cantons de Berne, de Vaud et de Neuchâtel. Les flux de valeurs dans la comptabilité analytique ont été démontrés, la documentation pouvant cependant être améliorée. Les investissements prévus pour 2008 se montaient à 22,6 millions de francs et les coûts ont atteint 10,7 millions de francs. Plusieurs projets n'ont pas pu être lancés comme prévu et ce pour diverses raisons. Pour deux de ces projets, le CDF a identifié des versements anticipés déjà effectués à la fin de 2007, alors qu'aucune prestation n'avait été fournie. Les versements anticipés sont à assurer par des garanties. Le CDF a constaté que les financements doubles ne sont pas possibles.

Les TPF ont pris connaissance des résultats de l'audit et ont assuré que les recommandations seraient mises en œuvre.

1.2.3 Décompte par Swissair du prêt de la Confédération

La Confédération a financé une exploitation aérienne réduite par Swissair jusqu'au 30 mars 2002 selon le contrat de prêt du 5 octobre 2001 et le contrat complémentaire des 24 et 25 octobre 2001. Swissair s'était engagée à établir un décompte pour l'utilisation du prêt accordé par la Confédération et à n'utiliser les fonds de la Confédération que pour la poursuite de l'exploitation aérienne et le passage correct à une nouvelle compagnie aérienne nationale. Le contrat complémentaire précisait en outre que le solde restant après le décompte ne serait «pas une dette de la masse, mais une créance normale de 3^e classe». Dans le cadre du contrat de prêt environ 1,15 milliards de francs ont été versés à Swissair jusqu'au 30 mars 2002.

Une partie de ce montant a servi à Swissair comme réserve de liquidités et ne devait pas être utilisée au sens des contrats de prêts de droit public. Cette partie n'est pas un passif du bilan de la procédure concordataire, mais une dette de la masse ne pouvant être colloquée, et elle peut être revendiquée dans son intégralité par la Confédération. L'élimination préalable de la dette de la masse nécessite cependant un décompte du prêt et constitue une condition pour que la dette de la procédure concordataire, qui doit figurer dans le plan de collocation, puisse être chiffrée de manière fiable.

Le décompte du prêt est disponible depuis avril 2009. Il présente un solde de 9,4 millions de francs en faveur de la Confédération. Suite à cela, le CDF a annoncé, le 23 avril 2009, que des examens supplémentaires étaient nécessaires. Le CDF est autorisé à procéder à ces examens et tenu de les effectuer en vertu de l'art. 8 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances. A la requête du CDF, le liquidateur met continuellement les documents requis à disposition. Du fait de la grande quantité de documents et du besoin de clarification, la procédure d'examen exigera encore un certain temps. Les premiers résultats devraient être disponibles durant le premier semestre de 2010.

Du reste, le liquidateur part, à juste titre, du principe que si aucun accord n'est obtenu concernant le décompte, une décision au sujet de l'existence et du montant de la créance de la Confédération devra être prise dans le cadre d'une procédure de droit public devant le Tribunal administratif fédéral.

1.3 Formation et recherche

Dans le domaine de la formation et de la recherche, le CDF a effectué plusieurs évaluations. Il a examiné les avantages et les risques des activités accessoires des professeurs, la planification et la transparence des recherches onéreuses sur les animaux ainsi que le pilotage de la recherche énergétique financée par la Confédération. Dans le domaine des EPF, il a examiné les marchés publics dans le cas des établissements de recherche. De plus, il est l'organe de révision du domaine des EPF (cf. ch. 2.5).

1.3.1 Activités accessoires des professeurs d'université

Le CDF a examiné les règles et les pratiques en matière d'activités accessoires dans les universités suisses et il a jugé qu'une plus grande transparence concernant ces activités était requise pour en apprécier les aspects positifs et les risques. Dans la plupart des universités et écoles polytechniques de Suisse, les professeurs peuvent exercer dans une plus ou moins large mesure des activités accessoires à titre privé pendant les heures de travail. Le CDF estime qu'environ 2500 personnes peuvent exercer de telles activités. Si toutes ces personnes consacraient en moyenne 15 pour cent de leurs heures de travail à des activités privées, ces heures correspondraient à un montant de quelque 75 millions de francs par année. Des mandats de conseil, des expertises indépendantes ou siéger au sein de conseils d'administration sont typiquement des activités pratiquées à titre privé. Le CDF a vérifié si les activités accessoires étaient clairement définies et réglementées et si les dispositions légales étaient mises en œuvre et contrôlées et il a évalué l'ampleur de ces activités.

Il a constaté que chaque université possède ses propres règles et que celles-ci ne sont pas harmonisées entre elles. Presque toutes les activités accessoires pourraient être traitées par les universités comme des mandats financés par des tiers. La principale motivation d'exécuter un mandat en qualité de particulier réside souvent dans le revenu supplémentaire attendu. Selon l'évaluation du CDF, les universités de Berne et de Zurich appliquent les règles les plus strictes et l'EPF de Zurich les plus libérales. Les activités accessoires ne sont considérées par les universités ni comme prioritaires, ni comme une source de risques élevés. En conséquence, il n'y a aucun instrument de contrôle effectif permettant de déterminer si les activités privées sont dans l'intérêt de l'université, si un lien existe avec les activités d'enseignement ou de recherche et si les infrastructures utilisées sont facturées. Comme diverses universités ne disposent pas des données nécessaires, l'ampleur des activités accessoires ne peut être qu'estimée. Le CDF a dû constater que les universités valorisent davantage les aspects positifs des activités accessoires qu'elles n'en mesurent les risques. Comme risques possibles, le CDF mentionne la négligence des tâches principales, l'utilisation de ressources de l'université sans indemnisation adéquate, les éventuelles atteintes à la réputation, les conflits d'intérêt et enfin les problèmes d'utilisation et d'indemnités dans le cas des brevets.

Le CDF a entre autres recommandé que les activités des professeurs que les contacts que les professeurs développent avec les milieux économiques et le secteur public soient davantage traitées comme des mandats financés par des tiers et moins comme des activités accessoires. Afin de créer plus de transparence, le CDF a également recommandé que les universités exigent des déclarations concernant les activités accessoires et que celles-ci soient contrôlées de manière appropriée. Le Conseil des EPF doit uniformiser les réglementations des deux écoles polytechniques de Zurich et de Lausanne. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.cdf.admin.ch.

1.3.2

Planification stratégique et transparence des coûts de l'expérimentation animale

Le CDF a examiné la procédure d'autorisation, les coûts et le financement des expériences sur les animaux. Les travaux avec des animaux ouvrent de nouvelles dimensions à la recherche, toutefois ils génèrent des coûts qui croissent trop vite. Aujourd'hui, en Suisse, des animaleries sont cofinancées par la Confédération sur 52 sites différents. Les expériences sur les animaux sont cofinancées par la Confédération par plusieurs canaux, particulièrement par les contributions octroyées aux hautes écoles universitaires, les fonds du Fonds national suisse (FNS) et les programmes de recherche de l'UE. Pour les années 2009 à 2013, 70 à 80 millions de francs sont prévus seulement pour les investissements dans de nouvelles animaleries. Le CDF estime à 82 millions de francs les coûts pour l'élevage d'environ 330 000 souris dans les deux EPF et les universités. La part de la Confédération se monte à environ 46 millions de francs par année. Le thème n'est donc pas seulement intéressant au niveau budgétaire, il constitue aussi un exemple pour d'autres financements d'infrastructures dans le domaine de la recherche.

Le CDF a constaté que les données nécessaires pour l'évaluation de la rentabilité des investissements dans les animaleries ne sont pas disponibles. Il manque ainsi des informations sur les capacités, les conditions d'hygiène et la structure des coûts des installations existantes ainsi que des possibilités de synergies qui pourraient résulter du regroupement d'animaleries. C'est pourquoi des décisions erronées risquent d'être prises. Du fait de la nouvelle législation sur la protection des animaux entrée en vigueur en avril 2008, l'Office vétérinaire fédéral peut récolter les données appropriées et renforcer la surveillance concernant la protection des animaux lors d'expériences faites sur ces derniers. Le CDF a recommandé de mettre ces données à la disposition du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche ainsi qu'au Conseil des EPF comme base de décision pour la planification. Pour les investissements dans les domaines de recherche onéreux, parmi lesquels figurent les expériences sur les animaux, une planification stratégique sera instaurée.

Le CDF a recommandé à la Conférence des recteurs des universités suisses de travailler à l'introduction d'un module de comptabilité d'exploitation harmonisé. Le but est non seulement d'obtenir le remboursement des coûts dans le cas des projets de recherche financés par l'UE, mais aussi de pouvoir mieux évaluer la rentabilité des animaleries. Les expériences sur les animaux dans les universités et les hautes écoles sont menées sur 52 sites dans toute la Suisse, dont plus de la moitié se trouvent dans le canton de Zurich. 70 pour cent des animaleries servent non seulement à effectuer des expériences, mais aussi à garder à des fins d'élevage des animaux destinés à l'expérimentation. Le CDF a recommandé d'utiliser le potentiel de synergie par une centralisation plus grande des élevages d'animaux destinés à l'expérimentation. Les recommandations du CDF n'ont pas reçu une approbation unanime, en raison de la liberté de recherche d'une part et d'un manque de bases légales d'autre part. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.cdf.admin.ch.

1.3.3

Pilotage de la recherche énergétique financée par la Confédération

Le CDF a examiné le pilotage de la recherche énergétique. La recherche est l'un des piliers de la politique énergétique suisse. Durant les années 2004/2005, les pouvoirs publics ont investi en moyenne quelque 160 millions de francs par année. La part de la Confédération dans ces moyens de promotion se monte à plus de 120 millions de francs. Compte tenu des nombreux acteurs impliqués, le CDF a examiné la question de savoir comment la recherche énergétique était pilotée par la Confédération. La fixation des priorités, l'allocation des moyens et la coordination entre les différents intéressés ont été évaluées. Une comparaison avec l'Allemagne et les Pays-Bas a été effectuée. Le CDF a constaté que la procédure de fixation des priorités était structurée. Les priorités sont définies sur la base de critères précis et en tenant compte des expériences faites à l'étranger. Vu la large palette de priorités, il n'est pas étonnant que l'harmonisation avec les objectifs énergétiques de la Confédération soit poussée. En comparaison avec les Pays-Bas, peu de domaines de recherche sont exclus. Alors qu'en Suisse, les priorités sont fixées en s'appuyant sur les besoins de la politique énergétique de l'économie et du monde académique, les Pays-Bas se focalisent fortement sur les besoins de l'économie. Compte tenu des ressources limitées, le CDF a recommandé de davantage concentrer le financement de la recherche sur un petit nombre de domaines-clés.

Seul l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) s'appuie sur une prise en compte systématique des priorités. Les autres bailleurs de fonds poursuivent leurs propres objectifs et utilisent leurs propres systèmes de financement. Le concept de recherche énergétique et ses priorités n'ont pas d'influence directe sur la création de centres de compétences dans le domaine des écoles polytechniques fédérales. Les priorités sont cependant prises en comptes dans certains cas pour la création ou la réorientation de «centres d'excellence».

De nombreux acteurs répartissent leurs moyens selon leurs propres critères. Cette répartition fonctionne de manière satisfaisante. Il existe toutefois un inconvénient lorsque des contributions assez modestes sont octroyées, ce qui augmente les coûts administratifs et les charges de coordination. Le choix de projets de haute qualité est favorisé par la concurrence entre les demandes et par la compétence technique des décideurs. L'OFEN devrait cependant faire jouer encore plus systématiquement la concurrence. Le CDF a constaté que la coordination entre les différents acteurs est satisfaisante. L'OFEN et la Commission fédérale pour la recherche énergétique jouent un rôle central en matière d'échange d'informations et de pilotage. Par rapport aux Pays-Bas, le pilotage n'a en Suisse qu'une importance modérée, comparable à celle observée en Allemagne.

Aux Pays-Bas, le statut important de l'Agence d'Etat sur l'énergie est une conséquence de la part importante des moyens publics d'encouragement. En Suisse, l'OFEN ne finance qu'un cinquième environ des contributions publiques. Le CDF a recommandé à la Commission fédérale pour la recherche énergétique de fixer davantage de priorités et de non-priorités. L'OFEN a été tenue d'appliquer plus systématiquement le principe de la concurrence pour l'adjudication de mandats de recherche et de garantir une procédure uniforme pour l'examen des demandes et pour tous les programmes de recherche. La Commission fédérale pour la recherche énergétique et l'OFEN ont salué ces recommandations et elles les mettront en œuvre. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.cdf.admin.ch.

1.3.4 **Marchés publics dans les établissements de recherche du domaine des EPF**

Le CDF a vérifié si, dans les quatre établissements de recherche du domaine des EPF, à savoir le PSI (Institut Paul Scherrer), l'Empa (Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche), le WSL (Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage) et l'Eawag (Institut de recherche de l'eau), l'acquisition des biens et des services était conforme aux principes de la régularité et de la légalité et si les services d'achat y étaient organisés de façon rentable. Les services d'achat des établissements de recherche sont généralement décentralisés. Des améliorations et des économies peuvent être réalisées par le biais d'une meilleure coordination, d'un échange d'informations et du respect plus systématique des directives en matière d'acquisitions. Il existe certes un service d'achat centralisé dans chaque établissement de recherche, mais ils ne collaborent pas suffisamment entre eux. Le CDF a recommandé d'examiner la possibilité de regrouper les différents services d'achat, en particulier ceux de l'Empa et de l'Eawag qui se situent au même endroit, ainsi que les achats de biens de même nature.

Le système de contrôle interne est conforme aux directives formelles édictées par l'Administration fédérale des finances (AFF). D'une manière générale, la description du processus d'achat est toutefois insuffisante. Les questions de l'acceptation de cadeaux et de la procédure à suivre en cas de signalement de faits répréhensibles (*whistleblowing*) ne sont traitées que de façon ponctuelle. Des règles doivent impérativement être édictées et communiquées dans ces domaines, et ce dans les meilleurs délais.

Dans le cas des contrôles portant sur des marchés inférieurs à certains seuils, le CDF a observé que les achats sont effectués conformément aux lois et aux principes de la régularité et de la légalité et que la concurrence fonctionne. Il a toutefois relevé un potentiel d'optimisation et d'économies qui pourrait être exploité par une prospection active des marchés et par la professionnalisation d'un service d'achat centralisé. En ce qui concerne les procédures ouvertes, le CDF a constaté que seul le WSL respectait les prescriptions légales lors de l'ouverture des offres et que l'évaluation des offres laissait à désirer dans divers cas. Les causes résident dans l'organisation décentralisée des achats et dans une connaissance parfois insuffisante de la législation applicable. Dans le cas des adjudications de gré à gré, de nombreux mandats sont attribués en tant que «mandats subséquents» alors que la question aurait pu être réglée dans le contrat initial au moyen d'options. De plus, l'obligation de justifier la procédure de gré à gré n'est souvent pas remplie et le droit de consulter les calculs du soumissionnaire n'est pas exigé systématiquement. Le CDF considère en outre qu'il est risqué de traiter des mandats complexes sans un suivi juridique.

Les quatre établissements ont réagi favorablement aux rapports et ils vont mettre en œuvre les recommandations du CDF. Le Conseil des EPF a souligné qu'il n'avait aucune compétence pour s'immiscer dans la gestion opérationnelle et dans l'organisation des marchés publics passés par les deux EPF et les établissements de recherche. Il a cependant assuré qu'il veillerait à sensibiliser les EPF de Lausanne et Zurich aux lacunes constatées dans les établissements de recherche et intensifierait l'information et la communication dans ce domaine.

1.4

Santé et prévoyance sociale

Dans ce domaine, le CDF s'est concentré sur l'audit de l'approbation des primes d'assurance-maladie et sur les contrôles prescrits par la loi dans les domaines de l'AVS et de l'assurance-chômage. Le CDF est en outre le vérificateur des comptes des fonds de compensation de l'AVS et de l'AC. Les rapports correspondants sont soumis au Conseil fédéral et au conseil d'administration (cf. ch. 2.4).

Un audit sur la *procédure d'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie* appliquée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) est actuellement mené par le CDF sur mandat de la Commission de gestion du Conseil national. Dans un rapport intermédiaire, le CDF a informé les instances parlementaires des premiers résultats de ses investigations sur les sources des données, les taux des réserves légales et les dispositions en matière de placement. Les informations très variées concernant l'assurance-maladie obligatoire des soins en cas de maladie, que l'OFSP reçoit de la part des assureurs, sont utilisées dans le cadre de la surveillance des assurances et de l'approbation des primes. Pour la surveillance, l'office dispose d'une version détaillée du bilan et du compte d'exploitation, ainsi que de toute une série de données que les assureurs sont tenus de lui fournir. En revanche, les informations disponibles pour l'approbation des primes sont, d'une part, des données définitives et, d'autre part, des extrapolations et des projections. En se fondant sur ces données, l'office vérifie si les primes sont justifiées et si l'assise financière de l'assureur est garantie.

Les prescriptions légales sur les réserves obligatoires des assureurs-maladie ne prévoient aucune pondération des risques. Énoncées dans l'ordonnance sur l'assurance-maladie, ces règles sont simples. Les réserves des assureurs doivent atteindre un certain pourcentage des primes dues, fixé en fonction du nombre d'assurés. Par le passé, le taux de réserve s'est révélé inapproprié pour piloter la fixation des primes. La décision du Conseil fédéral d'abaisser le taux minimal de réserve et de réduire les réserves existantes ne reposait pas sur des arguments actuariels. Le taux de réserve sert avant tout d'indicateur de la santé financière d'un assureur-maladie. Selon l'OFSP, il est prévu de modifier le mode de calcul des réserves dans l'assurance-maladie obligatoire des soins en cas de maladie dans le sens d'une pondération des risques.

Il n'y a pas de base légale concernant le calcul des réserves théoriques par canton. Lors du calcul des primes, les assureurs-maladie tiennent compte, d'une part, de l'évolution des coûts dans chaque canton et, d'autre part, de leur taux de réserve sur le plan national. Une «cantonalisation» des réserves prescrite par la loi pourrait avoir pour conséquence que dans un canton comptant peu d'assurés, le taux de réserve soit fixé à un niveau plus élevé que dans un canton où les assurés sont nombreux.

En comparaison avec d'autres assurances sociales, notamment la prévoyance professionnelle et les assurances privées, les dispositions légales sur les placements dans le cas de l'assurance-maladie de base sont formulées de manière très générale et obsolète. Elles permettent une ample marge de manœuvre en termes de types et d'instruments de placement. Une différence essentielle par rapport aux dispositions sur les placements concernant les autres assurances sociales est l'absence d'un seuil légal pour la part d'actions. Les directives de placement en vigueur ont été examinées et révisées en s'appuyant largement sur les dispositions de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, invalidité et survivants. La date d'entrée en

vigueur de ces nouvelles directives n'a pas encore été fixée. Le rapport final du CDF devrait être présenté durant l'été 2010.

1.5 Relations avec l'étranger

Lors de l'audit effectué en 2006 auprès de la *Direction du développement et de la coopération* (DDC) à Berne et notamment du Bureau de la coopération à N'Djamena, le CDF avait constaté de graves lacunes dans les domaines des finances et du personnel. La fiduciaire locale chargée du contrôle avait émis des réserves quant à certains décomptes de projet ainsi que des critiques au sujet du système de contrôle interne. Le but principal du nouvel audit mené en 2009 était de vérifier si les recommandations du CDF avaient été mises en œuvre. Il en est ressorti que la DDC n'a rempli ses engagements que de manière incomplète en ce qui concerne le bureau de la coopération. Elle a assuré qu'elle allait tout entreprendre pour que les recommandations du CDF soient mises en œuvre dans les meilleurs délais. Parallèlement, la cheffe du Département fédéral des affaires étrangères a ouvert une enquête administrative.

Dans le cas du *Secrétariat d'Etat à l'économie* (SECO), le CDF a audité le *système de contrôle de la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'Union européenne*. Le but de cet audit était d'analyser en détail l'organisation, les procédures et le système de contrôle interne mis en place pour pouvoir tenir compte des principaux risques lors de l'affectation et du contrôle des fonds. Le CDF a constaté que l'environnement de contrôle était approprié et que les contrôles sont nombreux et systématiques. Le personnel connaît et respecte l'attribution des tâches, des compétences et des responsabilités. La gestion des risques pourrait être optimisée. Des analyses de risques sont certes réalisées dans toutes les sections et prises en compte dans la gestion opérationnelle des projets. Cependant, la documentation actuelle ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble des risques par pays. Le SECO renforcera ses activités de surveillance sur la base des recommandations du CDF. Il va notamment renforcer les mesures de prévention et les contrôles en matière de lutte contre la corruption. Les documents des appels d'offres publics contiendront désormais une clause d'intégrité, dans le but d'accroître la transparence et d'améliorer la prévention dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Le CDF s'est vu confier de nouvelles tâches dans le cadre des *accords bilatéraux conclus avec l'UE*. Selon ces accords, des instances européennes peuvent effectuer des audits sur le territoire suisse auprès de bénéficiaires de subventions de l'UE ou de leurs fournisseurs, de la même manière que le CDF surveille les bénéficiaires de subventions fédérales. Les organes de surveillance européens ont accès aux locaux, aux personnes et à la documentation des participants aux programmes européens. Le CDF doit être informé au préalable de ces missions de contrôle sur place et il est tenu d'y apporter son soutien. Il peut aussi se joindre aux partenaires européens, soit comme observateur, soit pour procéder à ses propres vérifications. Il n'est pas exclu qu'une entité auditée bénéficie de subventions provenant de plusieurs sources. Cette procédure conjointe permet de vérifier si une activité ou un investissement n'est pas subventionné deux, voire trois fois, à savoir par le canton, par la Confédération et par un programme européen.

En 2009, la Cour des comptes européenne est intervenue en Suisse à trois reprises. Toutes ces interventions ont été dûment annoncées préalablement au CDF, qui les a systématiquement accompagnées, usant ainsi de ses prérogatives aux termes des accords bilatéraux. La Commission européenne peut également agir autrement que par le biais de la Cour des comptes européenne, en faisant appel à l'Office européen de lutte anti-fraude, un organe spécial chargé d'identifier et d'instruire les cas de fraude. Le CDF a également pris part à ces interventions.

Le CDF a constaté que les irrégularités révélées par ces contrôles étaient graves et que les personnes impliquées provenaient de plusieurs pays d'Europe. Dans le cadre de ces enquêtes, le CDF a travaillé main dans la main avec le Ministère public de la Confédération et avec l'Administration fédérale des douanes.

1.6 Finances et impôts

1.6.1 Impôt fédéral direct: évaluation des contrôles auprès des entreprises

Une tâche importante du CDF consiste à contrôler la manière dont les offices exercent leurs attributions de surveillance. Par le passé, il a par exemple vérifié auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC) de quelle manière les contrôles de la TVA étaient réalisés. Il a aussi examiné si la Régie fédérale des alcools (RFA) avait une approche axée sur les risques dans l'exercice de la surveillance des contribuables. Il avait prévu de réaliser en 2009 un audit de ce type dans le domaine de l'impôt fédéral direct. La question était de savoir de quelle manière les administrations fiscales cantonales, qui sont compétentes en matière de taxation et de perception de l'impôt fédéral des personnes morales, exercent cette tâche de la Confédération. Après avoir consulté l'AFC et la Conférence suisse des impôts et d'entente avec plusieurs administrations fiscales cantonales, le CDF a lancé une évaluation des contrôles effectués par les administrations fiscales cantonales auprès des contribuables. Les administrations cantonales espéraient pouvoir en tirer des enseignements permettant de procéder à des améliorations et d'effectuer des comparaisons avec d'autres cantons. Le comité de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances a toutefois contesté la compétence légale du CDF de procéder à une évaluation de ce type et enjoint les administrations fiscales cantonales de ne pas participer à l'enquête. Après des discussions approfondies avec le CDF, la Conférence des finances a décidé de laisser les cantons libres de participer à cette évaluation sur une base volontaire. Dans ces circonstances, le CDF a décidé de suspendre cette analyse et d'attendre, conformément au mandat du Conseil fédéral, la révision de la loi sur le Contrôle des finances, qui créera une base légale pour les travaux du CDF dans ce domaine essentiel du budget de la Confédération (cf. ch. 5.1).

1.6.2 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

En vertu de la loi, le CDF est chargé de contrôler la qualité des données utilisées dans le *calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges*. L'audit n'a révélé aucune erreur ou lacune majeure au niveau de la collecte, du

traitement et du calcul des données de la péréquation financière pour 2010. Les lacunes identifiées au niveau des données cantonales ont été corrigées en conformité avec les directives du DFF.

L'AFC vérifie régulièrement la qualité des données fiscales individuelles. Même si ces contrôles sont appropriés, ils ne sauraient garantir que toutes les erreurs qui surviennent au niveau des cantons sont décelées. L'utilisation de paramètres supplémentaires dans la notice pour la saisie des données permettrait d'améliorer ces contrôles. L'attestation formelle par les cantons des données définitives constitue une amélioration notable. Jusqu'à présent, seuls quelques cantons ont institué un système d'assurance-qualité. La transmission des données provisoires de l'impôt fédéral direct n'est pas effectuée de la même manière dans tous les cantons. Le CDF a constaté que certains cantons n'exigent pas systématiquement que les contribuables versent les acomptes prescrits par la loi. L'AFC s'est engagée à prendre les mesures nécessaires.

La traçabilité des opérations de traitement et de correction des données de la péréquation financière au sein de l'AFF est bonne. Le CDF déplore cependant que l'AFF n'ait pas encore été en mesure de se doter d'un environnement informatique approprié. L'utilisation de tableurs Excel pour les échanges avec l'AFC et l'Office fédéral de la statistique (OFS) et pour le traitement des données comporte des risques. L'AFF va utiliser une nouvelle solution informatique d'ici avril 2010.

A propos des corrections a posteriori des données, le Département fédéral des finances et la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances ont donné suite à la proposition du canton du Jura. Le CDF estime que cette décision va dans la mauvaise direction. La crainte d'un éventuel recours d'un canton, dont l'issue serait par ailleurs incertaine, pourrait conduire à accepter de corriger rétroactivement les données de tous les cantons. Cette attitude nuit à la sécurité juridique, remet en question des budgets et des comptes déjà adoptés et entraîne des complications administratives. Elle relativise en outre la portée de l'attestation de conformité exigée des cantons.

Le CDF a vérifié auprès de cinq offices fédéraux (Office fédéral de la culture, Office fédéral de l'agriculture, Office fédéral de l'environnement, Secrétariat d'Etat à l'économie, Swisstopo) si et comment les *conventions-programmes* conclues dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) étaient appliquées. Les conventions-programmes sont un instrument censé simplifier les flux financiers et améliorer le pilotage des ressources. La plus grande partie des subventions fédérales continue de faire l'objet de décisions individuelles. Les modalités d'octroi traditionnelles sont notamment privilégiées pour les subventions allouées au titre de projets de construction, de projets sur mesure et de projets complexes, qui impliquent plusieurs acteurs (cantons, communes ou privés). Mais pour les prestations standardisées, les conventions-programmes sont plus efficaces et un élargissement de leur champ d'application faciliterait le travail des offices. Dans les unités administratives de la Confédération qui ont recouru à des conventions-programmes pour l'ensemble ou pour une partie seulement de leurs tâches, les processus ont pu être simplifiés. Il n'y a pas eu de compression de l'effectif, mais une augmentation des capacités, ce qui s'est traduit par une utilisation plus efficace des ressources de la Confédération. Le rôle de cette dernière a donc pu être renforcé. En revanche, les processus sont devenus plus compliqués lorsque des décisions prises selon l'ancien droit ont été combinées avec des programmes relevant du droit nouveau dans une même convention. A

l'avenir, les offices fédéraux devront assurer une information plus transparente concernant leur politique en matière de subventions et leurs objectifs stratégiques, afin que les cantons puissent à leur tour fixer leurs priorités. Jusqu'à présent, les incitations financières n'ont été utilisées qu'avec retenue pour piloter les subventions globales. Dans une convention-programme, la Confédération fixe la stratégie et les cantons obtiennent une certaine latitude pour la mise en œuvre. Cette marge de manœuvre est toutefois restreinte par différents paramètres tels que la loi, les ressources disponibles et la nature des objectifs fixés. Le degré de liberté opérationnelle des cantons varie donc suivant les domaines. D'autre part, des objectifs formulés de façon générale ainsi qu'une marge de manœuvre plus ample peuvent être sources de difficultés pour l'évaluation des résultats ou du degré de réalisation de la convention-programme. Pour encourager le recours aux subventions forfaitaires, des progrès sont nécessaires au niveau de la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance mesurables. Le CDF prévoit par conséquent d'effectuer des audits de surveillance financière conjoints avec les instances cantonales de contrôle des finances à partir de 2011, auprès de certains offices et de certains cantons, dans le but d'évaluer la réalisation des objectifs fixés dans les conventions-programmes. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.cdf.admin.ch.

1.6.3 Couverture des risques de change

La couverture des risques de change liés à la *contribution 2008 de la Suisse aux programmes de recherche européens* a entraîné une perte sur taux de change de 18 millions de francs. Le président de la Confédération et le chef du Département fédéral de l'intérieur ont prié le CDF de se pencher sur les faits et sur les responsabilités à l'origine de cette perte et de formuler des recommandations pour éviter de tels problèmes. Le CDF a conclu que la perte était en fait imputable à un malentendu au sujet de la procédure d'achat de devises étrangères. Cette situation a notamment été favorisée par l'existence au sein de l'AFF de deux processus séparés d'achat de devises. Les services concernés n'ont pas réalisé que 170 millions d'euros avaient été réservés par le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) par le biais du budget ordinaire et qu'un ordre spécial avait été donné ultérieurement pour le même achat. Par conséquent, ce montant a fait l'objet de deux opérations de couverture. L'AFF est tenue de dissoudre à la fin de chaque exercice les couvertures non utilisées. Depuis cet incident, l'AFF a réexaminé ses processus et instauré des étapes de contrôle visant à éviter que des pertes de ce type ne se reproduisent. Elle a notamment modifié le Manuel de tenue des comptes et défini de manière plus précise ses directives concernant le budget. Le CDF considère que les mesures déjà mises en œuvre ou prévues sont appropriées et efficaces. La mise en œuvre des autres mesures recommandées par le CDF fera l'objet d'un audit en 2010.

1.7 Informatique dans l'administration fédérale

En vertu de l'art. 6 de la loi sur le Contrôle des finances, le CDF examine la sécurité et la fonctionnalité des applications informatiques ainsi que l'application des directives édictées par le Conseil de l'informatique (CI). Le CDF dispose d'un centre de compétences comprenant des spécialistes expérimentés chargés de remplir ce mandat légal.

1.7.1

Normes

L'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) a élaboré la «Stratégie TIC de l'administration fédérale» au cours de l'année 2006. Cette stratégie quinquennale a été adoptée par le CI à fin 2006. La stratégie TIC définit la façon dont évoluera l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'administration fédérale jusqu'en 2011. Elle fixe la marge de manœuvre, les axes stratégiques et les objectifs de manière contraignante pour les services responsables. Ces aspects sont déterminés, d'une part, par les futures possibilités techniques et, d'autre part, par la politique et son évolution. La stratégie TIC met notamment en œuvre, au niveau fédéral, la stratégie en matière de cyberadministration de la Suisse. Le CDF a mené un audit auprès de l'USIC portant sur le rôle, les tâches et la composition des instances de conduite TIC ainsi que sur les organisations d'état-major TIC de l'administration fédérale. Il s'agissait également de savoir comment la stratégie TIC était supervisée, quels instruments et structures étaient utilisés pour appliquer les normes, si ces normes étaient respectées, si les synergies potentielles étaient exploitées et s'il existait des chevauchements. Le CDF a constaté que le mandat du Conseil fédéral n'était pas encore mis en œuvre, que la surveillance du respect de la stratégie TIC et des normes n'était que partielle et que des synergies sont encore exploitables. L'USIC a annoncé des mesures pour mettre en œuvre les recommandations du CDF, ainsi que le calendrier de la mise en œuvre.

La réalisation d'une infrastructure à clé publique (*Public Key Infrastructure, PKI*) au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) constituait une question spéciale. Une infrastructure à clé publique sert à protéger les systèmes et les services accessibles par le biais d'Internet. Après avoir étudié la question tant sous l'angle de la technique que de la sécurité, le CDF a estimé que le DDPS ne devait pas impérativement mettre en place et exploiter sa propre infrastructure. Le CI a certes donné une autorisation exceptionnelle au DDPS, mais uniquement pour une période d'essai de deux ans. D'ici à juin 2010, le DDPS et l'OFIT doivent soumettre une proposition en indiquant dans quelle mesure il serait possible d'exploiter une infrastructure unique, et comment les deux solutions pourraient être combinées. Cela permettrait de réaliser des économies substantielles. Le DDPS n'est pas d'accord avec les recommandations du CDF et conteste le mode de calcul des coûts. La balle est maintenant dans le camp du CI, qui devra définir la suite de la procédure au terme de la phase d'essai. Le CDF maintient ses constatations et continue de suivre ce projet d'un œil critique.

1.7.2

Programme INSIEME de l'Administration fédérale des contributions

Le CDF a audité le programme INSIEME. Il s'agit d'un projet stratégique de l'AFC visant à remplacer et à intégrer différents systèmes informatiques centralisés. Ce projet a une longue histoire. La réalisation planifiée avec une société externe a dû être annulée en 2007. Le litige qui s'en est suivi n'était pas encore résolu au moment de la révision. Le projet a ensuite été remanié à partir de l'automne 2007, puis subdivisé en plusieurs étapes et en parties différentes pour chaque type d'impôt. Au

début de 2008, l'AFC a décidé de réaliser ce programme avec l'OFIT comme nouveau partenaire stratégique.

Le CDF a pris connaissance en détail des travaux en cours et constaté que des spécialistes hautement motivés étaient à l'ouvrage, et ce tant au sein de l'AFC que de l'OFIT. Il s'agit de créer des bases solides pour réaliser le projet et de définir une architecture informatique capable de répondre à des exigences élevées, en se fondant sur les abondantes documentations. Malgré la mise en commun des ressources pour atteindre un même objectif, des facteurs critiques subsistent. Ils sont susceptibles de compromettre un système informatique global uniforme pour les deux divisions principales de l'AFC. Au moment de l'audit, l'organisation et la conduite du projet n'étaient pas encore optimales et devaient être améliorées. Les aspects contractuels et financiers doivent être réglés à l'échelon du comité directeur auquel les services compétents doivent être directement subordonnés. Le responsable général du projet ainsi que la plupart des chefs de projet sont des spécialistes issus des divisions principales de l'AFC. Ils détiennent un grand savoir-faire, indispensable pour la mise au point des spécifications, puis pour la phase de tests. En revanche, la plupart ces spécialistes n'ont pas de connaissances en informatique très approfondies et cette lacune doit être comblée en faisant appel à des experts. L'avancement du projet doit être supervisé par un contrôleur de projet. Le prototype d'intégration qui a été réalisé permet de vérifier si l'architecture prévue répond aux exigences et si des corrections sont nécessaires.

53 millions du crédit d'engagement de 71 millions ouvert en 2005 étaient encore disponibles au moment de l'audit. Selon toute probabilité, ce montant ne suffira pas pour mener le projet à terme. Le CDF a demandé à l'AFC de déterminer les ressources financières supplémentaires nécessaires. Cette dernière se conformera aux recommandations du CDF.

1.7.3 Plate-forme de cyberadministration de la Feuille officielle suisse du commerce

L'audit de la plate-forme de cyberadministration de la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) a été réalisé en collaboration avec l'inspection des finances du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). La FOSC est l'organe de publication officiel de la Confédération suisse. Des informations juridiques concernant les entreprises y sont publiées quotidiennement. L'audit visait principalement à évaluer le fonctionnement et la sécurité de la plate-forme de cyberadministration, l'efficacité des processus de pilotage et de contrôle ainsi que la régularité et la transparence des rapports financiers.

Le CDF a constaté que l'environnement de contrôle, les flux d'information et de communication ainsi que la surveillance des fournisseurs externes de prestations informatiques étaient organisés de façon professionnelle. Les processus de traitement des données et de production du journal comportent des activités de contrôle à plusieurs niveaux, ce qui réduit sensiblement le risque d'erreur. Le site de la FOSC en ligne, qui a été ouvert en 2002, se distingue par des fonctionnalités techniques modernes, par une navigation confortable et par une grande convivialité.

Certaines bases théoriques doivent encore être prises en considération pour la fixation des émoluments de la FOSC conforme à l'ordonnance générale sur les émoluments. Des mesures doivent être prises pour que la présentation soit plus transpa-

rente dans le compte d'Etat. Il faut procéder à une réévaluation des besoins de la plate-forme en matière de sécurité. Un concept doit être mis au point afin de garantir la continuité de l'exploitation en cas de crise ou de catastrophe. Le SECO a déjà lancé la réalisation de certaines mesures. L'inspection des finances interne assurera le suivi de leur mise en œuvre.

1.7.4 Sécurité des réseaux informatiques entre la Confédération et les cantons

De nombreuses applications informatiques de la Confédération sont indispensables au bon fonctionnement de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. C'est notamment le cas dans le domaine des migrations ou de l'assurance-chômage. La fiabilité de ces applications repose sur le respect par tous les partenaires de règles minimales en matière de sécurité informatique. La Conférence suisse sur l'informatique (CSI) a édicté en 2005 une directive réglant la sécurité des réseaux informatiques (Network Security Policy, NSP). Les cantons disposaient d'un délai de trois ans pour la mettre en œuvre. Le CDF a audité la mise en œuvre de la NSP en étroite collaboration avec les organes de contrôle des finances de trois cantons. Les résultats sont décevants. Une enquête menée par la CSI sur mandat du CDF a confirmé le retard important pris par certains cantons dans la mise en œuvre de la NSP.

L'OFIT, en sa qualité d'exploitant du réseau, ainsi que l'organe spécialisé de la CSI reconnaissent les problèmes décrits. Pour combler ces lacunes, le CDF a recommandé d'inscrire le respect de la NSP au nombre des conditions à remplir par le canton dans la convention qu'il signe avec l'exploitant du réseau. Cette recommandation a été approuvée par les organes dirigeants de la CSI.

1.8 Autres groupes de tâches de la Confédération

Après avoir effectué un audit de la prévention des catastrophes (*gestion de la continuité des affaires*) de plusieurs fournisseurs de prestations, dont l'OFIT, le CDF a réalisé en 2009 un audit transversal auprès de neuf offices fédéraux. Ceux-ci ont été sélectionnés en raison de la fonction de surveillance qu'ils exercent en vertu de la loi (Office fédéral de la santé publique, Office fédéral de la police, Office fédéral de l'aviation civile), de leur importance financière (Administration fédérale des finances, Administration fédérale des contributions, Administration fédérale des douanes, Assurance-chômage, Centrale de compensation) et enfin de leur fonction d'état-major du Conseil fédéral (Chancellerie fédérale). Il s'agissait en premier lieu de déterminer si la continuité des fonctions critiques et leur restauration en temps utile étaient assurées en cas de crise ou de catastrophe. Selon le principe de la gestion de la continuité des affaires, il convient de prendre toutes les dispositions permettant à l'administration fédérale et au Conseil fédéral de remplir leurs tâches essentielles en temps utile, même dans des circonstances exceptionnelles.

Pour être en mesure d'évaluer les conséquences possibles d'une situation de crise, il convient de définir les processus et les ressources requis. Le CDF a constaté que les processus essentiels étaient définis dans toutes les unités administratives contrôlées, mais que l'analyse des risques n'avait pas été effectuée partout avec le même soin. Dans la plupart des cas, il n'y a pas eu de réflexion sur les conséquences d'évène-

ments tels que des dommages dus à des éléments naturels, ou une panne informatique de longue durée. L'informatique est aujourd'hui l'une des principales ressources utilisées pour accomplir les tâches. Les exigences en matière de disponibilité ne sont cependant pas toujours définies de façon suffisante avec les fournisseurs de prestations. Elles ne sont donc pas garanties. Dans certains cas, la planification fait entièrement défaut, ou des éléments importants ne sont pas mentionnés et les responsabilités ne sont pas clairement définies. La gestion de crise veut que les processus essentiels puissent se poursuivre sans interruption ou après une interruption la plus courte possible, et qu'un retour progressif à la normale soit possible.

Par le biais de son rapport, le CDF a sensibilisé les offices fédéraux à la question de la prévention des catastrophes. La Conférence des secrétaires généraux a renoncé à approfondir la question de savoir s'il convenait de fixer un standard minimum, car la prévention des catastrophes est une tâche qui incombe aux départements et aux offices. Les départements recenseront les secteurs d'importance stratégique dans leur domaine et détermineront s'il y a lieu d'intervenir.

Un audit de la gestion financière a été mené auprès de l'*Office fédéral de la culture* (OFC). L'objectif principal était d'évaluer la régularité de la tenue des comptes du bilan, que le CDF avait contestée en 2007 et 2008. Celui-ci a constaté que les comptes en question avaient été ajustés en collaboration avec l'AFF. Dans le cas de la Bibliothèque nationale, des éclaircissements étaient encore en cours afin de régler les derniers postes ouverts avant fin 2009. Une documentation relative au système de contrôle interne a été établie et elle est optimisée continuellement. À l'avenir, l'OFC régularisera les périodes comptables en conformité avec les décisions et les éventuels versements d'acomptes seront limités au strict nécessaire. Les directives de l'AFF relatives à la clôture des comptes annuels ainsi que la recommandation du CDF d'indiquer la valeur d'assurance des objets d'art dans l'annexe du bilan n'ont pas pu être mises en œuvre, car aucune valeur d'assurance n'a encore été déterminée pour environ 10 000 œuvres d'art. L'OFC examinera avec l'AFF la façon de procéder à l'avenir.

Le CDF a effectué un audit sur l'*organisation de la division Gestion immobilière de l'Office fédéral des constructions et de la logistique* (OFCL). Il a également analysé les processus, le système de contrôle interne, la planification financière et la stratégie immobilière. La division Gestion immobilière se trouve dans une phase évolutive. De nombreux projets sont en cours. Parmi ceux-ci, plusieurs sont liés à des recommandations formulées par le CDF ou par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) lors de précédentes révisions. L'OFCL entend dès 2011 mieux communiquer sa stratégie et rendre ses instruments d'analyse ainsi que les sources de données plus transparents. Les différents projets contribueront certainement à améliorer la gestion immobilière. Le CDF a identifié des possibilités d'améliorer la gestion des informations. L'échange d'informations entre les départements et l'OFCL devrait être plus intense, afin d'assurer une meilleure harmonisation des stratégies. De plus, l'OFCL devrait être systématiquement informé, et le plus tôt possible, des décisions prises par les usagers. La définition et l'analyse des besoins immobiliers pourraient aussi être optimisées. L'OFCL a approuvé toutes les recommandations formulées.

Le *Secrétariat général du Département fédéral de l'économie* (SG DFE) a fait l'objet d'un audit financier. Ce dernier a porté sur les finances et la comptabilité, les comptes 2008, le système de contrôle interne et la mise en œuvre de recommandations antérieures. Les résultats obtenus sont bons. Contrairement au SG du DFE, le

CDF est d'avis qu'il incombe au secrétariat général, en sa qualité d'unité gérant les crédits, de fixer un montant approprié pour les réserves de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle et d'adapter la contribution financière de la Confédération en conséquence.

En 2005, le CDF avait effectué un audit de rentabilité auprès de l'*Institut de virologie et d'immunoprophylaxie* (IVI). Durant l'exercice sous revue, il a examiné l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qu'il avait formulées à l'époque. Le CDF a constaté que l'Office vétérinaire fédéral et l'IVI appliquaient la plus grande partie de ses recommandations ou avaient engagé des mesures allant dans ce sens. A l'époque, le CDF avait notamment recommandé d'accroître le taux d'occupation des coûteuses étables et depuis l'IVI a étendu leur affectation en accroissant la biosécurité interne. Désormais, certaines étables peuvent aussi être utilisées pour des animaux infectés par des agents zoonotiques (virus transmissibles des animaux aux hommes).

L'IVI estime que l'utilité d'un laboratoire de haute sécurité ne doit pas uniquement être examinée sous l'angle économique mais aussi sous celui des besoins des milieux intéressés. En tout état de cause, la rentabilité des laboratoires de haute sécurité reste un sujet auquel le CDF va continuer de s'intéresser dans le futur.

Dans le cadre du «*Projet de controlling stratégique des marchés publics*» du *Secrétariat général du DFF*, le CDF s'est penché sur l'introduction d'un numéro unique de fournisseur pour toute l'administration fédérale. L'instauration de ce numéro, qui fait suite à une suggestion du CDF, permettra de réaliser des évaluations des différents fournisseurs de la Confédération. La solution retenue correspond à celle proposée initialement par armasuisse. Le CDF a exprimé des réserves quant à la pertinence et à la rentabilité de cette solution dans l'optique globale de la Confédération. Les besoins n'ont notamment pas été analysés de façon suffisamment approfondie. Le CDF a aussi regretté que ni la solution de rechange «Numéro TVA» ni les synergies avec le projet de «Numéro d'identification des entreprises» (IDE) uniforme de l'Office fédéral de la statistique n'aient été examinées. Pour sa part, le secrétariat général est favorable à l'introduction du numéro IDE.

2 Vérification des comptes

Conformément à diverses lois et ordonnances fédérales, le CDF exerce le mandat d'organe de révision d'établissements, de fonds et d'organisations affiliées. Ces mandats sont d'intérêt public et permettent d'établir des synergies avec la surveillance financière. Le CDF acquiert par ces contrôles des connaissances détaillées sur les organisations soumises à la surveillance financière conformément à la loi sur le Contrôle des finances. Le principal mandat est l'audit du compte d'Etat.

2.1 Compte d'Etat

Le CDF a été en mesure de confirmer que le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2008 était conforme aux dispositions légales ainsi qu'à celles de l'art. 126 de la Constitution fédérale relatives à la gestion des finances et au frein à l'endettement. Il a recommandé aux commissions des finances des deux Chambres de l'approuver. Dans son rapport publié sur le site www.cdf.admin.ch, le CDF men-

tionne diverses constatations. Ainsi, il ne dispose d'aucune compétence légale en matière de surveillance financière des recettes provenant de l'impôt fédéral direct. Une révision de la loi sur le Contrôle des finances permettra de combler cette lacune (cf. ch. 5.1). Au vu des expériences faites en 2009, le CDF devra réfléchir à la question de savoir s'il ne conviendrait pas de soumettre le compte d'Etat 2009 à l'approbation des Chambres en formulant une réserve. La délimitation dans le temps des subventions dans le domaine des hautes écoles nécessite encore des clarifications sachant que l'«année de référence» mentionnée dans l'ordonnance concernée du Département fédéral de l'intérieur ne coïncide pas avec l'année comptable. En outre, le CDF juge nécessaire d'inscrire au passif du bilan de la Confédération les obligations – calculées selon les normes IPSAS 25 – au titre des engagements de prévoyance non couverts par le capital, tels que les primes de fidélité. L'Administration fédérale des finances n'entend pas inscrire au bilan les engagements de prévoyance non couverts par le capital, mais prévoit de faire compléter dans ce sens la disposition d'exception de l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Enfin, il faut remettre en question la procédure de calcul de la provision pour remboursement de l'impôt anticipé.

2.2 Fonds pour les grands projets ferroviaires

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale relatives à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics, acceptées par le peuple et les cantons en novembre 1998, constituent la base du compte annuel 2008 du fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP). En vertu de ces dispositions, les grands projets ferroviaires comprennent les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), RAIL 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance et l'amélioration de la protection contre le bruit le long des voies ferrées. Les projets sont financés par la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et à la consommation, la part du produit de l'impôt sur les huiles minérales, le pour-mille de la taxe sur la valeur ajoutée et des fonds prélevés sur le marché des capitaux. La comptabilité du Fonds, juridiquement dépendant de la Confédération, a pour objectif de rendre compte en toute transparence du financement et des prélèvements destinés aux projets. Pour chacun de ces derniers, les crédits sont octroyés par le biais d'arrêtés fédéraux. A l'issue de son contrôle, le CDF a constaté que la tenue des comptes et la clôture 2008 du fonds FTP étaient conformes et répondaient aux dispositions légales et réglementaires. Le CDF a recommandé aux commissions des finances des Chambres fédérales d'approuver le compte spécial 2008 du fonds FTP. Vu la détérioration de la situation économique, il faut s'attendre à des recettes inférieures aux prévisions initiales et l'on ne saurait exclure un dépassement du plafond des avances. Il convient de procéder à une analyse approfondie de cette évolution dans le cadre de la planification financière du fonds FTP.

2.3 Fonds d'infrastructure

Le fonds d'infrastructure sert à gérer les ressources financières allouées au trafic d'agglomération, au réseau des routes nationales de même qu'aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Il a la forme d'un fonds

sans personnalité juridique et il est doté de sa propre comptabilité (compte spécial). Il est constitué d'un compte de résultats, d'un bilan et d'un compte de liquidités. Le CDF a révisé le compte spécial pour 2008. L'Assemblée fédérale a, par le biais de l'arrêté du 4 octobre 2006, autorisé un crédit d'engagement de 20,8 milliards de francs. Diverses tranches du crédit global ont été débloquées: achèvement du réseau des routes nationales: 8,5 milliards de francs, fonds affectés à la réalisation de projets de trafic d'agglomération urgents et prêts à être réalisés: 2,6 milliards de francs et contributions pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques: 800 millions de francs. Les offices fédéraux compétents peuvent prendre les engagements correspondants et garantir les contributions prévues. Lorsque les projets d'élimination des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales et de cofinancement des programmes d'agglomération sont élaborés, l'Assemblée fédérale décide à intervalles réguliers du déblocage des tranches nécessaires à la réalisation. Le CDF a constaté que les livres étaient tenus conformément au principe de la régularité et que la clôture des comptes 2008 était conforme aux dispositions légales et réglementaires. Il a recommandé aux commissions des finances des Chambres fédérales d'approuver les comptes du fonds d'infrastructure, tout en attirant leur attention sur le potentiel d'améliorations qui existe au niveau du système de contrôle interne et des directives applicables au contrôle de gestion. Il a exigé en outre l'obtention des conventions manquantes concernant les projets de trafic d'agglomération. L'OFROU a pris acte de ces recommandations et va les mettre en œuvre.

2.4 Assurances sociales

Le *Fonds de compensation de l'assurance-chômage* (fonds AC) est géré par le SECO. Les 25 caisses publiques et 15 caisses privées y sont consolidées, et le fonds sert au versement des indemnités aux services cantonaux. En 2008, le Fonds AC a enregistré des recettes de 5,7 milliards de francs et des dépenses de 5,1 milliards de francs. La clôture s'est soldée par un excédent de recettes de 617 millions de francs. L'endettement était de 3,0 milliards de francs à la fin de 2008. En sa qualité d'organe de contrôle du fonds AC, le CDF a examiné le compte 2008. Le compte annuel est conforme aux dispositions légales. Le CDF a recommandé à la commission de surveillance, à l'intention du Conseil fédéral, d'approuver le compte 2008. A la *caisse d'assurance-chômage de Genève*, un nouveau cas de malversation s'est produit en 2008 dans le domaine des versements. Les investigations ont montré qu'un collaborateur spécialisé s'était versé une somme d'environ 100 000 francs. La restitution du montant du délit est exigée, un éventuel découvert devrait être assumé par le canton de Genève au titre de la responsabilité du fondateur. Le système de contrôle interne et le système de versements de la caisse d'assurance-chômage de Genève seront examinés par une société fiduciaire.

En vertu de l'art. 9 de l'ordonnance du 2 décembre 1996 concernant l'administration du Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, le CDF a examiné la comptabilité et les comptes de l'exercice clos au 31 décembre 2008 dans le cas du *Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants* (AVS), de *l'assurance perte de gain* (APG) et de *l'assurance invalidité* (AI). Le CDF a pu recommander au conseil d'administration du Fonds AVS et au Conseil fédéral d'approuver les comptes. A l'occasion de sa révision intermédiaire, le CDF a constaté que divers employés du secrétariat étaient rangés dans la catégorie hors classe, ce qui ne satis-

fait qu'en partie aux dispositions de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération. En outre, des gratifications ne correspondant pas entièrement aux dispositions en vigueur ont été versées en 2008 et 2009. Des discussions sont en cours avec les autorités compétentes à Berne afin de soumettre ces cas à une réglementation claire.

Conformément à l'art. 68 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et à l'art. 159 du Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants, la *Caisse fédérale de compensation*, à Berne, et la *Caisse suisse de compensation*, à Genève, toutes deux chargées de la mise en œuvre de l'AVS, sont auditées chaque année lors d'une révision principale et d'une révision finale. L'ampleur des audits est définie par les instructions de l'Office fédéral des assurances sociales en matière de révision des caisses de compensation AVS. Selon l'ordonnance, il incombe au CDF, de réviser ces deux caisses. Ses rapports vont aux caisses de compensation révisées ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales, qui est chargé de la surveillance de toutes les caisses de compensation. Le CDF a pu confirmer que les dispositions légales et les directives complémentaires de l'Office fédéral des assurances sociales avaient été respectées.

2.5 Entreprises et établissements

Sur la base de l'art. 35a de la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales, le CDF a révisé les *comptes annuels 2008 consolidés du domaine des EPF*, ainsi que les comptes des deux écoles polytechniques de Zurich et de Lausanne, du Conseil des EPF et des quatre instituts de recherche. Les comptes annuels consolidés sont conformes aux prescriptions légales. Le CDF a pu recommander l'approbation des comptes 2008 sans restriction. La comptabilité et les comptes annuels sont conformes aux prescriptions légales. S'agissant de l'Institut Paul Scherrer, le CDF a dû signaler une insuffisance de provisions pour l'élimination de l'accélérateur de protons.

Swissmedic est un établissement fédéral de droit public issu de la fusion de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) et de l'Unité principale agents thérapeutiques de l'Office fédéral de la santé publique. Il est rattaché au Département fédéral de l'intérieur. Sa base légale est la loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques). Le CDF est l'organe de révision désigné par le Conseil fédéral. La comptabilité et les comptes annuels 2008 de *Swissmedic* sont conformes aux «Normes internationales d'information financière» (*International Financial Reporting Standards, IFRS*) et à la loi sur les produits thérapeutiques, de sorte que le CDF a pu recommander au Conseil de l'Institut d'approuver les comptes 2008.

Le CDF a également révisé les comptes 2008 de l'*Institut fédéral de la propriété intellectuelle*, du *Fonds national suisse de la recherche scientifique*, de la *Régie fédérale des alcools* et de la *Fondation des immeubles pour les organisations internationales* (FIPOI). Le CDF a pu recommander l'approbation de ces comptes sans restriction. La comptabilité et les comptes annuels répondaient aux prescriptions légales. Le CDF a certifié en outre le bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2009 de l'*Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers* (FINMA). La liste complète des mandats de révision confiés au CDF figure à l'annexe 1.

En vertu de l'art. 6 de la loi sur le Contrôle des finances, le CDF exerce divers mandats de contrôle auprès d'organisations internationales. Il révisé notamment les comptes de trois agences spécialisées des Nations Unies, à savoir l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Union internationale des télécommunications (UIT), toutes deux situées à Genève, et l'Union postale universelle (UPU), qui a son siège à Berne. Grâce à ces mandats, le CDF est membre du groupe des vérificateurs externes des Nations Unies, dont font également partie les cours des comptes de la Chine, de l'Allemagne (présidence), de la France, de l'Inde, du Canada, du Pakistan, des Philippines, de l'Afrique du Sud et du Royaume-Uni. Seuls des organes de surveillance étatiques membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), peuvent être vérificateurs des comptes des Nations Unies. Le groupe entend coordonner la surveillance dans le système de l'ONU et échanger des informations et expériences afin d'imposer des procédures et des normes de révision uniformes. Depuis sa mise sur pied, le groupe s'est penché sur de nombreux thèmes concernant l'établissement et la vérification des comptes et a émis des recommandations. Les thèmes suivants ont figuré au premier plan: rapports sur la situation financière, stratégies d'audit, révisions informatiques, systèmes de contrôle, révision interne, gestion du personnel, marchés publics, coopération au développement, introduction des normes IPSAS et études de rentabilité. La participation à ce groupe international donne au CDF l'occasion de procéder à d'utiles échanges de vues avec d'autres cours des comptes, assure l'unité de doctrine en matière de surveillance du système des Nations Unies et permet d'entretenir des contacts précieux. Les connaissances acquises peuvent être directement mises à profit dans le travail du CDF.

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

Au cours de l'année 2009, le CDF a en outre assumé pour la Suisse les mandats suivants:

- Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) à Berne: le Conseil fédéral a confié ce mandat au directeur suppléant du CDF;
- Association européenne de libre-échange (AELE), Genève et Bruxelles: le CDF désigne le représentant de la Suisse au sein du conseil de surveillance;
- Eurocontrol: le CDF est représenté au conseil de surveillance;
- Organisation météorologique mondiale (OMM): le CDF est représenté au conseil de surveillance.

4 Cas restés en suspens et informations

4.1 Mise en œuvre des recommandations du CDF

Chaque recommandation du CDF est saisie électroniquement et sa mise en œuvre surveillée dans le cadre du contrôle de gestion. Lors d'audits de suivi, le CDF s'assure que ses recommandations ont été dûment prises en compte.

4.2 Révisions en suspens selon l'art. 14 de la loi sur le Contrôle des finances

Les révisions en suspens selon l'art. 14 LCF sont celles où la mise en œuvre des recommandations du CDF a pris du retard dans les services contrôlés. 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». La mise en œuvre affiche du retard à la fin d'un exercice si un office a laissé passer le délai fixé par le CDF pour appliquer des mesures, alors qu'il a admis les critiques émises et les recommandations proposées. Il n'est cependant pas indispensable de mentionner cet état de fait dans le rapport d'activité si le service a par exemple mis au concours un poste dans son service financier, mais n'a pas encore pu le repourvoir. Les cas restés en suspens ne sont pas non plus mentionnés 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 pu être effectué.

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

4.3 Informations selon l'art. 15 de la loi sur le Contrôle des finances

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

De telles anomalies sont par exemple les délits ayant causé de graves préjudices ou les défaillances structurelles du système de contrôle interne. Si la régularité de la tenue des comptes ou de la comptabilité a été violée, ou que des prescriptions juridiques ont été systématiquement ignorées, il s'agit d'un manquement de portée fondamentale. Durant l'exercice sous revue, le CDF n'a pas du fournir d'information selon l'art. 15.

4.4 Le signalement de faits répréhensibles (whistleblowing): un apport très utile pour le CDF

Les enquêtes menées par les grandes fiduciaires montrent l'importance des dénonciations dans la détection des fraudes. Des personnes sont souvent témoins de comportements répréhensibles et souhaitent transmettre cette information, afin de permettre de corriger ces irrégularités. Le Conseil fédéral avait reconnu en 2003 déjà l'importance d'une meilleure protection de ces informateurs (*whistleblowers*) et avait à l'époque chargé le CDF de collecter ces informations. Les principes de la lutte contre la corruption et les mesures prises par la Confédération suite à l'évaluation effectuée par le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption, une institution du Conseil de l'Europe) ont confirmé le rôle du CDF dans ce domaine. Un dépliant destiné à l'ensemble du personnel fédéral invite les personnes à transmettre leurs éventuels soupçons d'actes de corruption au CDF. Une disposition légale sur la dénonciation sera prochainement inscrite dans la loi sur le personnel de la Confédération. Elle mentionnera explicitement le rôle du CDF ainsi que le principe de la protection du dénonciateur.

Durant l'exercice sous revue, diverses informations intéressantes ont été communiquées au CDF. Les personnes qui ont pris contact avec ce dernier l'ont fait par téléphone, par messagerie électronique ou par envoi postal. Environ la moitié des informateurs ne souhaitent pas que leur identité soit communiquée à la personne soupçonnée. Selon la gravité de ces informations, des examens dans le cadre d'audits prévus, des enquêtes préliminaires par la Police fédérale, une transmission au Ministère public de la Confédération ou un classement sans suite peuvent avoir lieu. Le CDF constate que ces informations sont en règle générale utiles et permettent dans certains cas d'axer les activités d'audit sur les risques particulièrement élevés. Les dénonciations peuvent contribuer à améliorer la qualité et l'efficacité des travaux d'audit du CDF.

5 Procédures législatives et avis

5.1 Révision de la loi sur le Contrôle des finances

La motion «Haute surveillance de l'impôt fédéral direct» déposée par la Commission du Conseil national et relative à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a été transmise le 14 juin 2007. Elle a la teneur suivante: «Le Conseil fédéral est chargé d'étudier en collaboration avec les cantons la façon d'améliorer le contrôle de la perception de l'impôt fédéral direct». En réponse à cette motion, le CDF a élaboré une proposition de révision de la loi sur le Contrôle des finances (LCF). Il a mené des discussions avec les contrôles des finances des cantons et l'Administration fédérale des contributions.

Le projet est actuellement entre les mains du Département fédéral des finances. Il est assorti de la proposition d'ouvrir une procédure de consultation des milieux intéressés.

La révision de la LCF a pour but de combler la lacune observée dans la surveillance de l'impôt fédéral direct. A l'heure actuelle, aucun organe indépendant de surveillance financière n'est explicitement compétent pour mener des contrôles dans ce domaine. En d'autres termes, plus d'un quart des recettes de la Confédération échappe au contrôle d'un organe de surveillance financière. Ces dernières années, le CDF a tenté de combler cette lacune en invitant les organes de contrôle des finances des cantons à procéder à des vérifications sur une base volontaire. Un plan a été établi dans ce sens à partir d'une analyse commune des risques. Pourtant, cette solution doit être considérée comme un échec puisque seuls quelques cantons sont en mesure de répondre régulièrement aux exigences du plan ou entendent le faire.

Il s'agit d'adapter les art. 16 et 17 de la LCF aux changements survenus dans les techniques d'audit et aux modifications législatives intervenus durant les 40 dernières années. Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la surveillance financière des cantons concerne moins l'emploi des fonds de la Confédération que l'exécution de tâches de la Confédération et de conventions-programmes. La proposition confirme la coopération suivie qui existe entre le CDF et les organes cantonaux de contrôle des finances. Elle permet d'aménager l'accomplissement des tâches sur des bases fédéralistes et objectives. Le nouvel art. 17 LCF sera conçu de manière à pouvoir s'appliquer à toutes les vérifications opérées par le CDF auprès des cantons. Le principe selon lequel le CDF n'a pas le droit de donner des instructions aux offices cantonaux mais transmet ses contestations par le biais de l'office fédéral compétent sera repris.

Selon une disposition déjà entrée en vigueur au début de 2010, il appartient au CDF de vérifier régulièrement que les taux de la dette fiscale nette de la TVA fixés par l'Administration fédérale des contributions sont adéquats (art. 6, let. k, LCF). Le CDF est préparé à cette nouvelle obligation et il effectuera une première vérification en 2010.

5.2 Avis et consultations

Le CDF devrait être consulté au préalable sur les questions de surveillance financière au sens de la loi sur le Contrôle des finances – par exemple à propos de ses constatations, de la mise en œuvre de ses recommandations ainsi que de la réglementation de la surveillance financière dans les projets de loi. S'agissant d'objets difficiles, une première consultation informelle a lieu durant la phase d'élaboration du projet. Pour la plupart des objets, le CDF est invité à donner son avis dans le cadre des consultations des offices se déroulant au sein de l'administration. Durant l'exercice sous revue, le CDF s'est penché sur une cinquantaine de consultations. Il a soumis des propositions de modification sur le fond dans 12 cas.

Ses avis ont porté entre autres sur la mise en œuvre des principes de gouvernement d'entreprise («*corporate governance*») en général et dans la loi sur les produits thérapeutiques en particulier, sur les projets relevant du domaine des assurances sociales telle l'évaluation de la gestion et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération, l'intégration de l'assurance militaire dans la CNA et le premier

train de mesures relatif à la 6^e révision de l'AI. A propos des rapports concernant les subventions présentés dans des messages, le CDF s'est assuré que la réglementation de la surveillance financière dans les rapports avec les cantons n'était pas omise. Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les marchés publics, il s'est prononcé contre un relèvement des seuils pour les services, alléguant qu'une telle mesure n'était pas appropriée pour soutenir l'économie, car elle ne favoriserait ni la libre concurrence ni l'emploi économe des fonds publics. Le relèvement des seuils est ainsi contraire aux principes énoncés dans la loi fédérale sur les marchés publics. Le Conseil fédéral, qui avait un avis différent, a relevé ces seuils comme cela avait été proposé.

Dans un cas, le CDF a réagi dans le cadre de la procédure de co-rapport, car une délimitation incorrecte entre organe de révision et surveillance financière figurait dans le projet au terme de la consultation des offices. Les propositions de modification du CDF ont été adoptées dans leur intégralité par le département concerné.

5.3 Participation au sein d'organes spécialisés

Le CDF est représenté au sein du groupe de pilotage «Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)» et dispose d'un siège dans la «Commission fédérale des marchés publics» ainsi que dans le «Groupe technique chargé de l'assurance-qualité péréquation financière et compensation des charges». Il œuvre au sein du groupe interdépartemental de lutte contre la corruption, qui a été institué par le Conseil fédéral au cours de l'exercice sous revue. Le CDF fait part de ses expériences dans ces organes, attire l'attention sur les exigences liées à la révision mais se borne à un rôle de consultant afin de ne pas compromettre l'indépendance et l'autonomie de ses évaluations.

5.4 Diffusion des bonnes pratiques

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a publié une lettre d'audit consacrée notamment aux risques inhérents à l'ouverture d'un compte bancaire par un office fédéral. Une telle opération suppose en principe une autorisation officielle de l'Administration fédérale des finances. Or, le CDF découvre de temps à autre des comptes ne figurant pas dans le bilan de la Confédération. D'un point de vue formel, cette situation n'est pas correcte et recèle de surcroît un risque d'irrégularités sachant que ces comptes échappent souvent à toute mesure de contrôle interne.

Cette lettre portait également sur les enseignements tirés de l'audit transversal du contrôle de gestion du temps de travail au sein de l'administration fédérale. Le CDF a constaté une utilisation insuffisante de ces données, rappelant le coût élevé de la saisie des temps de travail, répartis par activités et prestations. Ces informations n'ont de sens que si les unités administratives utilisent vraiment les données collectées. Le contrôle de gestion du temps de travail est un outil de gestion des affaires et du personnel qui sert de base au calcul des coûts et des prestations. Si cet outil n'est pas affecté à la poursuite de ces objectifs, les dépenses ne génèrent pas de bénéfice. Le contrôle de gestion a alors un rôle de cimetière de données dispendieux.

Les lettres d'audit peuvent être consultées sur le site du CDF www.cdf.admin.ch.

6

Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance

Le CDF collabore avec les contrôles cantonaux des finances et les inspections des finances internes de la Confédération, participe à des organisations professionnelles et à d'autres associations suisses, échange des expériences avec les cours des comptes d'autres Etats et œuvre dans des groupes de travail des organisations internationales INTOSAI et EUROSAI. Toutes ces activités poursuivent un seul et même objectif: servir la qualité des audits.

6.1

Contrôles cantonaux des finances

La Conférence suisse des contrôles des finances réunit une fois par année les responsables des organes cantonaux de surveillance financière. En 2009, la conférence s'est penchée sur la surveillance dans le domaine des transports publics (cf. ch. 1.2.2). Il s'agissait d'une part d'identifier les différentes surveillances auxquelles sont soumises les entreprises de transport public, de la surveillance technique à l'audit de leurs comptes annuels en passant par l'emploi correct et ménager des contributions publiques au financement. Dans un second temps, les participants se sont attachés à vérifier que tous les risques sont bien couverts par les différents organes de surveillance. La conférence a adopté des mesures afin d'améliorer le dialogue entre les organes cantonaux de surveillance, l'inspection des finances de l'Office fédéral des transports et le CDF.

Divers groupes de travail conjoints ont débattu du contrôle des tâches communes à la Confédération et aux cantons et présenté les résultats de leurs travaux dans le cadre de la conférence annuelle. Chaque année, le CDF mène des audits en collaboration avec les contrôles cantonaux des finances. Ces examens renforcent l'appréhension uniforme des tâches et améliorent le professionnalisme de la surveillance financière dans le système fédéraliste suisse.

6.2

Inspections des finances de la Confédération

A ce jour, quinze offices fédéraux disposent d'une inspection des finances au sens de l'art. 11 LCF. Ces services de révision interne sont responsables du contrôle de la gestion financière. La plupart dépendent directement de la direction d'un office, mais exercent leurs tâches de contrôle de manière indépendante et autonome. Ils constituent un outil de gestion efficace, propre à soutenir leur direction dans la conduite de l'office et épaulent également le CDF dans l'exercice de ses fonctions. L'art. 11 LCF définit les conditions auxquelles une inspection des finances doit répondre. Le CDF assume pour sa part la surveillance technique et s'assure notamment de l'efficacité des contrôles effectués par ces services. Il assure également la formation et le perfectionnement professionnel des collaborateurs des inspections des finances. Par conséquent, la formation interne du CDF est en principe également ouverte aux inspections des finances.

La concertation entre les responsables des différentes inspections internes des finances a été intensifiée par la mise en place de rencontres régulières. Ainsi, un projet de mise en place de logiciel de gestion d'audit a par exemple été décidé. Ce logiciel

permettra d'économiser du temps et des ressources lors de la définition des besoins, de sa mise en place et de l'organisation de la formation. Les contacts avec les services de révision internes de la Poste et des CFF ont également été intensifiés. Ils ont le statut d'une inspection des finances au sens de l'art. 11 LFC.

6.3 Cours des comptes étrangères

Depuis les années 1950, le CDF est membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*INTOSAI*). Cette organisation mondiale se subdivise en groupes régionaux. L'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (*EUROSAI*) a été créée en juin 1989. Elle regroupe 47 institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Etats européens. Le CDF fait partie de ce groupe régional depuis sa création et son directeur est membre du comité de l'EUROSAI depuis 2005.

Le CDF participe à plusieurs groupes de travail de l'EUROSAI. Il préside le *groupe de travail sur les technologies de l'information*. Ce groupe a élaboré des instruments d'autoévaluation de l'infrastructure informatique et des audits informatiques, qui sont utilisés avec succès dans les pays européens. Le CDF organise en outre des formations sur le rôle des autorités de surveillance dans l'audit des systèmes informatiques. En 2009, le CDF a animé une autoévaluation de l'infrastructure informatique et des audits informatiques des cours des comptes de Hongrie et d'Autriche. Le CDF est représenté dans le *groupe de travail sur l'audit d'environnement*, présidé par la Norvège. Ce groupe organise des audits communs et des formations abordant des expériences concrètes et des études de cas.

Des délégations de la Chine, de la Corée et du Sénégal ont rendu visite au CDF dans le but de se familiariser avec le système suisse de surveillance. A l'invitation des présidents des *cours des comptes de Suède et d'Albanie*, un échange d'expériences a eu lieu sur les thèmes de la gestion des intérêts publics, de l'examen par les pairs et des audits des constructions et des marchés publics. Enfin, le CDF participe conjointement avec les instances supérieures de contrôle des finances publiques d'Allemagne et du Danemark à l'*examen par les pairs de la Cour des comptes d'Autriche*.

Les *cours des comptes des Länder allemands* et la *Cour des comptes de la République fédérale d'Allemagne* organisent périodiquement des rencontres consacrées aux questions d'actualité en matière de surveillance financière. Le président de la Cour des comptes autrichienne, le représentant de l'Allemagne auprès de la Cour des comptes européenne et le directeur du CDF sont régulièrement invités à ces rencontres.

6.4 Organisations professionnelles et associations

Le CDF dispose de représentants dans les principales organisations professionnelles. Il peut ainsi participer à la définition des 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'Association de l'audit et du contrôle des systèmes d'information (*Information Systems Audit and Control Association, ISACA*) et de la Chambre fiduciaire. Le CDF assure la présidence de la

Société suisse d'évaluation (*SEVAL*) et est représenté au sein du comité de l'Association Suisse d'Audit Interne (*ASAI*). La participation à ces différents réseaux permet au CDF de mettre régulièrement à jour ses méthodes et contribue à la qualité de son travail.

7 **Présentation du Contrôle fédéral des finances**

La loi sur le Contrôle des finances précise la position institutionnelle du CDF et les tâches qui lui incombent. Le Conseil fédéral en nomme le directeur pour une durée de six ans. La nomination doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. La période administrative du directeur court jusqu'à la fin de l'année 2013. Le directeur nomme l'ensemble du personnel du CDF, sur la base du droit du personnel de l'administration générale de la Confédération. Le projet de budget annuel du CDF est remis au Conseil fédéral, qui le transmet sans le modifier à l'Assemblée fédérale. La Délégation des finances des Chambres fédérales examine le projet du CDF et le soumet aux commissions des finances des deux chambres.

7.1 **Position institutionnelle et tâches**

En vertu de l'art. 1^{er} de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF est l'*organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière*. Il assiste d'une part le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration, et d'autre part le Parlement dans sa haute surveillance de l'administration fédérale et de l'administration de la justice. Le CDF agit en toute indépendance, tant dans l'élaboration de son programme annuel de révision que dans la conception de chaque audit et la rédaction des rapports. Conformément à l'art. 5 LCF, il exerce la surveillance financière selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité. Par ses audits de rentabilité et ses évaluations, le CDF entend contribuer au développement d'une conduite de l'administration axée sur l'efficacité et améliorer la rentabilité des programmes étatiques. Les objets de ses contrôles sont choisis selon des critères de risques.

La *tâche de surveillance du CDF* s'étend à toutes les activités de la Confédération ayant des implications financières. Elle comprend en particulier une quarantaine de mandats de révision externes, à commencer par le contrôle du compte d'Etat de la Confédération et des divers comptes spéciaux, les audits du fonds de compensation de l'AVS et de l'assurance-chômage, ainsi que différents mandats auprès d'organisations internationales. Sa seconde tâche essentielle – la surveillance financière – donne lieu à de nombreux contrôles spéciaux, des marchés publics au secteur informatique en passant par les subventions. Les évaluations et les audits transversaux revêtent une importance croissante. Son champ d'action ne se restreint pas à l'administration fédérale ni à l'exécution du budget à tous les échelons mais s'étend à tous les bénéficiaires de subventions, aux institutions assumant des tâches publiques et aux entreprises de la Confédération.

La *loi sur la surveillance de la révision* prévoit l'inscription des services de contrôle des finances des pouvoirs publics au titre d'entreprise de révision pour autant qu'ils satisfassent aux exigences de la loi. Le CDF, comme d'autres services de contrôle des finances cantonaux et communaux, a lancé cette procédure d'enregistrement

assortie de l'inscription au registre du commerce et du dépôt d'une demande en ce sens. L'inscription à titre personnel d'un nombre minimal de collaborateurs du CDF comme experts-réviseurs était également requis. L'agrément provisoire du CDF a été délivré en 2007 et l'agrément définitif le 8 septembre 2009. Le CDF n'a pas besoin de cette inscription pour exercer en qualité d'organe de révision les mandats que lui confèrent le Conseil fédéral ou la loi. Son agrément à titre d'expert-réviseur indique toutefois qu'il répond aux exigences de qualité définies dans la loi et dispose d'un personnel suffisamment qualifié. Dans le cadre de son examen de pays, le Fonds monétaire international a évalué également les tâches et le fonctionnement du CDF. Il en a conclu que le domaine de surveillance du CDF était largement réglementé et que le CDF disposait de l'indépendance requise.

Depuis 2002, le CDF procède systématiquement à des évaluations et à des audits transversaux. Les évaluations visent à améliorer la mise en œuvre et l'efficacité des mesures éditoriales par le biais de recommandations. Les audits transversaux consistent à comparer diverses unités administratives pour déterminer le meilleur moyen d'exécuter les tâches. A la demande du CDF, la *Cour des comptes de Norvège* a procédé à un examen par les pairs de ses activités en matière d'évaluations et d'audits transversaux. Les points examinés avaient trait à la qualité et au professionnalisme de ces audits exigeants ainsi qu'à leur conformité aux normes internationales reconnues. Le CDF désirait également déterminer dans quelle mesure ces évaluations et audits transversaux contribuent à améliorer le travail de l'administration fédérale et soutiennent le Parlement et le Conseil fédéral dans leur fonctions de surveillance. L'examen par les pairs a porté sur le choix du thème et la planification, en passant par l'exécution et les rapports. La Cour des comptes de Norvège a attesté la qualité élevée des évaluations et audits transversaux du CDF. Elle a jugé les processus judiciaires et bien structurés, et proposé des améliorations au niveau du choix des thèmes et de la planification des audits transversaux. Le choix des thèmes devrait, selon elle, être mieux motivé et il conviendrait d'associer davantage les collaborateurs à ce processus. Le résumé du rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.cdf.admin.ch.

7.2 Personnel

En matière d'audits, les activités du CDF sont axées sur les risques et obéissent aux normes de la Chambre fiduciaire et des organisations internationales spécialisées. Durant l'année sous revue, le CDF disposait d'un budget de 19,5 millions de francs et employait environ 90 collaborateurs. L'organigramme figurant à l'annexe 3 schématise les principaux processus dans une matrice à deux dimensions, comportant six domaines de mandats et six centres de compétences. Les responsables de mandats font valoir le point de vue des services inspectés. Les auditeurs du CDF sont rattachés à l'un des centres de compétences consacrés aux révisions financières, aux audits de construction et d'achats, à l'informatique et aux évaluations. Ces centres de compétences ont pour tâche de maintenir et de développer le savoir-faire dans leur domaine et d'assurer la qualité des audits. Le CDF occupe des spécialistes chevronnés, alliant savoir-faire technique en matière de révision et connaissances des tâches, processus et structures de l'administration fédérale. La surveillance financière, gage d'une administration en amélioration constante au service de la communauté, se fonde sur le savoir, l'expérience professionnelle et les compétences sociales. Le CDF attache donc une grande importance à la formation et au perfec-

tionnement de ses collaborateurs. Il organise chaque année au mois de janvier un cours interne de dix jours destiné à ses collaborateurs, aux inspections des finances de la Confédération et en partie aux contrôles cantonaux des finances. Le CDF entend ainsi maintenir et échanger les connaissances acquises afin de les mettre en pratique de façon ciblée, au service de son mandat légal. Ses collaborateurs sont tenus d'approfondir leurs connaissances dans leur domaine et de les diffuser au sein du CDF. Le savoir des autorités étrangères de révision des comptes, d'associations et de fiduciaires constitue une autre source importante de connaissances pour le CDF. Pour certains audits, le CDF recourt également à des spécialistes externes, soit parce qu'il ne dispose pas du savoir-faire nécessaire, soit par manque de temps. Le CDF conserve cependant la direction et la responsabilité de chaque projet, ce qui garantit également le transfert des connaissances.

7.3 Finances

Durant l'année sous revue les charges se sont élevées à 20,0 millions de francs et les recettes à 1,4 million de francs. Les charges et les recettes sont détaillées ci-après:

| Charges et recettes | 2008 | 2009 | 2009 | Différences par rapport | |
|--|-----------------------|--------|--------|-------------------------|-------|
| | Compte | Budget | Compte | au budget | |
| | en milliers de francs | | | milliers de fr. | en % |
| <i>Charges</i> | 18 897 | 21 129 | 19 977 | -1 152 | -5,5 |
| Charges de personnel | 15 520 | 17 155 | 16 826 | -329 | -1,9 |
| Loyers | 1 112 | 1 113 | 1 112 | -1 | -0,1 |
| Charges de biens et services liées à l'informatique | 924 | 1 017 | 733 | -284 | -28,0 |
| Charges de conseil | 691 | 995 | 645 | -350 | -35,2 |
| Autres charges d'exploitation | 625 | 809 | 629 | -180 | -22,3 |
| Amortissements | 25 | 40 | 33 | -7 | -18,6 |
| <i>Recettes</i> | 1 322 | 1 011 | 1 381 | +248 | +24,5 |
| Compensations | 1 212 | 1 000 | 1 239 | +239 | +23,9 |
| Autres recettes | 11 | 11 | 20 | +9 | +82,0 |
| Prélèvement sur provisions | 99 | - | 122 | - | - |

Par rapport au budget, le compte 2009 affiche un solde de crédit de 1,2 million de francs. Ce solde de crédit résulte principalement de l'informatique et des charges de conseil. Ce groupe de charges comprend les honoraires des experts, ainsi que les charges de formation et de perfectionnement professionnel. Les ressources du CDF équivalent à quelque 0,3 pour mille du budget de la Confédération.

Le CDF applique sa propre *ordonnance sur les émoluments* pour les mandats d'organe de révision de droit public. Il facture ses prestations de révision finale d'après les coûts générés par les postes de travail, sur la base du barème de l'Administration fédérale des finances relatif au coût des places de travail selon la classe de salaire. Ces indemnités se sont élevées à 1,2 million de francs. Par

contre, les audits de la surveillance financière ne sont pas facturés, car il s'agit d'une tâche relevant de la puissance publique.

7.4 Risques

Le CDF a identifié ses propres risques potentiels: fausses déclarations intentionnelles, erreurs professionnelles, perte d'indépendance, perte ou diffusion d'informations confidentielles et exécution imparfaite de son mandat légal. Dans son analyse annuelle des risques, et se fondant sur son système de contrôle interne, le CDF est parvenu à la conclusion que la probabilité de réalisation de tels risques, de la perte de réputation et des conséquences financières de ces risques était faible.

8 Perspectives

Outre les vérifications des comptes prescrites par la loi, le CDF poursuivra en 2010 ses audits de surveillance financière dans les différents groupes de tâches de la Confédération, en mettant l'accent sur les audits auprès des bénéficiaires de subventions, ainsi que dans les domaines des marchés publics, de l'informatique et de la gestion financière. Le CDF entend ainsi contribuer à la consolidation du nouveau modèle comptable, sensibiliser les milieux concernés à un emploi économe et efficace des ressources de la Confédération, informer sur les règles d'achat et aider à gérer des projets informatiques complexes de manière plus professionnelle. Désormais, ainsi que le Parlement en a décidé, le CDF vérifiera l'adéquation des taux de la dette fiscale nette de la TVA. Le CDF s'efforce d'harmoniser ses activités de surveillance avec celles des inspections des finances et des contrôles des finances cantonaux, et de jouer un rôle de coordinateur dans le cas des organes de surveillance parlementaires. Toutefois, cette coordination s'effectue dans le cadre de limites étroites, car l'objet des investigations et la méthode employée dans le cas des organes parlementaires diffèrent largement des méthodes de travail d'un organe spécialisé.

Pour le CDF, relever des défis nouveaux et axer l'utilisation de ses ressources sur les risques constitue une noble tâche. Il entend répondre à la mutation des exigences professionnelles par le biais de la formation et du perfectionnement de ses collaborateurs. Il est prêt à renforcer son rôle de défenseur des intérêts du contribuable vis-à-vis des administrations et services examinés, dans un esprit de coopération critique.

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

Tribunal administratif fédéral

- Audit de la gestion financière

Chancellerie fédérale

- Examen des coûts d'hébergement du site «www.ch.ch»
- Audit de la gestion financière

Département fédéral des affaires étrangères

Direction des ressources

- Centre de services informatiques: accords de niveau de service et suivi
- Régularité de la gestion des crédits d'engagement et des autorisations SAP

Représentations suisses à l'étranger

- Audit de la gestion financière de la représentation à Bangkok

Direction du développement et de la coopération

- Suivi des audits dans le Bureau de la coopération N'Djaména et la Division Afrique de l'Ouest
- Audit de la gestion financière du Bureau de la coopération New Dehli
- Audit de la gestion financière de la Division Balkans occidentaux
- Audit de la mise en oeuvre de la convention du 1^{er} novembre 2005 avec l'Angola

Département fédéral de l'intérieur

Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

- Audit de la gestion financière

Office fédéral de la culture

- Audit de la gestion financière et suivi

Archives fédérales suisses

- Examen du décompte du projet PLANETS de l'UE

Office fédéral de la santé publique

- Evaluation concernant l’approbation des primes dans l’assurance-maladie obligatoire, rapport intermédiaire
- Examen de la subvention «Cool and clean» de l’Association Olympique Suisse

Office fédéral des assurances sociales

- Audit de la surveillance directe de la prévoyance professionnelle
- Examen des contributions aux organisations actives dans le domaine de l’aide à la vieillesse
- Examen des subventions aux organisations actives dans le domaine de l’aide privée aux invalides
- Contrôles des employeurs en matière d’AVS, mise en oeuvre des recommandations découlant de l’évaluation

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

- Expérimentation animale; audit du processus d’autorisation, des coûts et du mode de financement
- Subventions aux universités pour des constructions et des équipements

Département fédéral de justice et police

Secrétariat général

- Audit de la gestion financière

Office fédéral de la justice

- Audit de la gestion financière
- Office fédéral de l’état civil, organisation et surveillance financière
- Subventions d’exploitation allouées aux établissements d’éducation pour mineurs et jeunes adultes, examen des subventions

Office fédéral de la police

- Révision des dépenses enregistrées en matière de protection de l’Etat en 2008

Office fédéral des migrations

- Examen de la qualité et de l’intégrité des données dans le domaine du système d’information central sur la migration (SYMIC)
- Audit de la gestion financière

Ministère public de la Confédération

- Audit de la gestion financière

Commission fédérale des maisons de jeu

- Audit de la gestion financière

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

Secrétariat général

- Commandes passées par la Confédération auprès du groupe RUAG; évaluation de la réalisation de ces commandes
- Bibliothèque sise à la Guisanplatz: gestion financière et état du regroupement des bibliothèques
- Service de renseignement de l'armée: révision du compte d'Etat 2008

Office fédéral du sport

- Examen du décompte du crédit fédéral pour l'EURO 2008
- Audit de la gestion financière dans le domaine des infrastructures et de l'exploitation ainsi que du traitement des salaires

Défense – Etat-major de l'armée

- Exécution des tâches du locataire stratégique V
- Examen des programmes C41 et ISTAR – tableau de la situation
- Fondation Artillerie-Fonds: audit de la gestion financière
- Service social de l'armée: audit de la gestion financière

Défense – Base d'aide au commandement de l'armée

- Guerre électronique: Audit de la rentabilité et de l'utilisation de systèmes du DDPS
- Domaine des technologies de l'information et de la communication: acquisition de biens, gestion des ressources et planification des engagements

Défense – Etat-major de direction de l'armée

- Centre de compétences NBC à Spiez: audit de la gestion financière

Base logistique de l'armée

- Pharmacie de l'armée; audit du stockage et de la gestion financière des stocks
- Comptabilité du personnel de la Défense: révision dans BV PLUS

Défense – Forces aériennes

- Institut de médecine aéronautique: audit de la gestion financière

armasuisse – domaine Acquisitions

- Systèmes de conduite et d'exploration: contrôle de prix auprès de Thales Suisse SA, Zurich
- Examen du déroulement des projets IFASS, ELINT-S FA et COMMINT-HVU FA

armasuisse – domaine de compétences Sciences et technologies

- Audit de la gestion financière

armasuisse – Immobilier

- Examen des crédits d'engagement

Département fédéral des finances

Secrétariat général

- Unité de stratégie informatique de la Confédération: audits en matière de stratégie informatique de la Confédération
- Projet «Contrôle stratégique de gestion des achats»: examen de questions

Administration fédérale des finances

- Révision de la clôture du compte d'Etat 2008
- Contrôle de qualité de la péréquation des ressources et de la compensation des charges dans six cantons, ainsi qu'auprès de l'Administration fédérale des finances, de l'Administration fédérale des contributions et de l'Office fédéral de la statistique
- Pertes découlant de la couverture des risques de taux de change en 2008

Caisse d'épargne du personnel fédéral

- Révision des comptes 2008

Centrale de compensation

- Audit de la gestion informatique
- Révision des comptes 2008 du fonds de compensation de l'AVS et des APG, des comptes de l'AI et des allocations familiales
- Révision intermédiaire des comptes 2009 du fonds de compensation de l'AVS et des APG, des comptes de l'AI et des allocations familiales

Caisse fédérale de compensation

- Révision principale 2008
- Vérification de clôture des comptes annuels 2008

Caisse suisse de compensation

- Révision principale 2008
- Vérification de clôture des comptes annuels 2008

Office fédéral du personnel

- Révision des comptes 2008 du Fonds de secours du personnel de la Confédération
- Contrôle des processus BV-PLUS au sein du Centre de services en matière de personnel

Administration fédérale des contributions

- Examen du projet informatique INSIEME
- Contrôle de l'organisation, des processus et du SCI de la section Personnel et organisation

Administration fédérale des douanes

- Examen du projet «Transito»
- Analyse des processus en matière de trafic de perfectionnement et de réserves de produits agricoles
- Contrôle des procédures et de l'informatique en collaboration avec l'inspection des finances

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Contrôle de l'organisation, des processus et du SCI au sein de la division Gestion immobilière
- Contrôle de l'organisation, des processus et de la collaboration entre l'OFCL et l'AFD dans le domaine immobilier

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Contrôle de la mise en oeuvre de la stratégie de sécurité (Security Policy) de la Suisse. Conférence sur l'informatique dans les cantons
- Bureautique et soutien: contrôle de l'organisation et des défis de la nouvelle division principale

Département fédéral de l'économie

Secrétariat général du DFE

- Audit de la gestion financière de l'Organe d'exécution du service civil
- Audit de la gestion financière

Secrétariat d'Etat à l'économie

- Audit de la comptabilité dans le domaine financier
- Mise en place des mesures de contrôle dans le cadre du processus d'élargissement de l'UE (milliard de cohésion et contributions à l'élargissement)
- Contrôle de la plate-forme e-government FOSC, en collaboration avec l'inspection des finances

Assurance-chômage

- Audit du décompte AVS 2008 de l'organe de compensation AC
- Révision des comptes 2008 du Fonds de compensation

Office fédéral de l'agriculture

- Examen de la stratégie informatique et de l'organisation informatique
- Audit de la présentation et de la tenue des comptes en rapport avec la clôture du compte d'Etat 2008
- Audit des comptes 2008 d'Agroscope et du Haras national suisse

Institut de virologie et d'immunoprophylaxie

- Audit du mandat de prestations et de la gestion financière
- Audit de rentabilité et contrôle de gestion des recommandations

Office fédéral du logement

- Contrôle de la présentation et de la tenue des comptes en rapport avec la clôture du compte d'Etat 2008

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

Office fédéral des transports

- Révision des comptes 2008 du fonds pour les grands projets ferroviaires
- Audit de la rentabilité de projets informatiques
- Analyse des indemnités pour le trafic régional des voyageurs et les infrastructures versées aux entreprises de transport du canton de Fribourg
- Audit de l'exécution du contrat concernant les parois antibruit des CFF
- Audit du financement du trafic régional des voyageurs
- Audit de la gestion du projet et de la surveillance des NLFA
- Audit de l'exécution du contrat d'entreprise concernant le tunnel de base du Ceneri
- Audit des travaux restants et contrôle de la garantie dans le cas du tunnel de base du Lötschberg

Office fédéral de l'énergie

- Evaluation de la fixation des priorités, de l'allocation des moyens et de la coordination de la recherche énergétique financée par la Confédération

Office fédéral des routes

- Révision des résultats 2008 du compte spécial du fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales ainsi que les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques
- Audit des attributions de mandats dans le cas des routes nationales
- Analyse de l'évolution des coûts de construction de tunnels routiers

Office fédéral de l'environnement

- Audit des subventions destinées à des projets en matière de prévention des dangers naturels

Examens au niveau des offices, examens interdépartementaux

- Prévention des catastrophes (gestion de la continuité des affaires) au niveau de la Confédération
- Mise en oeuvre des conventions-programmes dans le cadre de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Fondations, établissements, fonds et organisations spéciales

Fondation des immeubles pour les organisations internationales, Genève

- Révision des comptes 2008

Fondation Marcel Benoist

- Révision des comptes 2008

Fondation General Herzog

- Révision des comptes 2002 à 2007

Fondation pro Arte

- Révision des comptes 2008

Pro Helvetia

- Révision des comptes 2008

Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

- Révision des comptes 2008

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

- Révision des comptes 2008

Conférence des recteurs des universités suisses

- Révision des comptes 2008
- Evaluation des activités accessoires des professeurs d'université

Fonds national suisse de la recherche scientifique

- Révision des comptes 2008

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau

- Révision des comptes 2008

Conférence universitaire suisse, Berne

- Révision des comptes 2008

Swissmedic

- Révision finale de l'exercice 2008
- Révision intermédiaire des comptes 2009

Domaine des Ecole polytechnique fédérale

- Révision des comptes consolidés 2008
- Audit transversal des marchés publics passés par les quatre établissements de recherche

Conseil des Ecole polytechnique fédérale

- Révision des comptes 2008

Ecole polytechnique fédérale de Zurich

- Révision des comptes 2008

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

- Révision des comptes 2008

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

- Révision des comptes 2008

Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche, Dübendorf

- Révision des comptes 2008

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

- Révision des comptes 2008

Institut Paul Scherrer, Villigen

- Révision des comptes 2008

Autorité fédérale de surveillance en matière de révision

- Révision des comptes 2008

Institut fédéral de la propriété intellectuelle

- Audit des décomptes 2008 de projet dans le domaine de la propriété intellectuelle: Vietnam et Azerbaïdjan
- Révision des comptes 2008/2009
- Révision des comptes 2008/2009 de la caisse du personnel

Fonds social pour la défense et la protection de la population

- Révision des comptes 2008

Régie fédérale des alcools

- Révision des comptes 2008

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers

- Audit du bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2009

Fonds suisse pour le paysage

- Révision des comptes 2008

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

- Révision des comptes 2008

Fondation Parc national suisse

- Révision des comptes 2008

Organisations internationales

Organisation Intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires

- Révision des comptes 2008

Union Postale Universelle

- Révision des comptes 2007/2008
- Révision des comptes 2008 de la caisse de pensions et du fonds d'assurance
- Révision des comptes 2008 du fonds pour l'amélioration de la qualité des prestations

Union Internationale des Télécommunications

- Révision des comptes 2008 de l'union
- Révision des comptes 2008 de la caisse de pensions
- Révision des comptes 2008 de la Caisse santé
- Révision des comptes spéciaux des expositions Telecom

Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle

- Révision des comptes 2008 de l'union
- Révision des comptes 2008 de la caisse de pensions
- Audit de construction du nouveau bâtiment administratif

Commission internationale pour la régularisation du Rhin

- Révision des comptes 2007/2008

**Inspections des finances (services de révision interne)
de l'administration centrale et de l'administration décentralisée
au sens de l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances**

- Service de révision interne du Département fédéral des affaires étrangères
- Inspection des finances du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
- Audit interne du conseil des EPF
- Inspection des finances du Département fédéral de justice et police
- Service de révision interne de la Défense
- Inspection des finances d'armasuisse
- Inspection interne de la Centrale de compensation
- Inspection des finances de l'Administration fédérale des contributions
- Inspection de l'Administration fédérale des douanes
- Inspection des finances de l'Office fédéral des constructions et de la logistique
- Service de révision du SECO
- Inspection des finances de l'Office fédéral de l'agriculture
- Service de révision de l'Office fédéral des transports
- Inspection des finances de l'Office fédéral des routes

Organigramme

Annexe 3



