Rapport annuel 2010 sur l'activité du Contrôle fédéral des finances, destiné à la Délégation des finances des Chambres fédérales et au Conseil fédéral

du 23 mars 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, 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, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 mars 2011

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; RS 614.0*), 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 sur place auprès d'unités administratives, d'organisations semi-étatiques et de récipiendaires 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).*

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, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les révisions en suspens. Le ch. 1 du présent rapport est consacré aux examens prioritaires relevant de la surveillance financière, classés 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 celui du compte d'Etat. Un aperçu des résultats de cet examen figure au ch. 2, qui commente encore les conclusions des révisions consacrées aux assurances sociales, aux écoles polytechniques fédérales et à d'autres organisations. Le ch. 3 a pour objet les travaux de révision dont le CDF se charge pour la Suisse auprès des organisations internationales. Le ch. 4 informe sur le degré de mise en œuvre des recommandations antérieures. Les autres prestations du CDF, qui élabore par exemple des avis lors des procédures législatives, participe à des organes spécialisés et veille à la diffusion des bonnes pratiques, sont traitées au ch. 5. Le ch. 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 ch. 7.

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

Les constatations faites par le CDF à l'occasion des audits menés durant l'exercice sous revue concernent des faits ou événements qui se sont produits en 2009 ou 2010. Les audits en question ont été soumis à la Délégation des finances des Chambres fédérales entre février 2010 et janvier 2011. Au moment de l'élaboration du présent rapport, il était 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 **3450**

Liste des abréviations **3454**

1 Examens prioritaires relevant de la surveillance financière **3456**

1.1 Transports 3456
1.1.1 Trafic ferroviaire 3456
1.1.2 Circulation routière 3457
1.1.3 Décompte du prêt à Swissair 3460
1.2 Formation et recherche 3460
1.3 Affaires sociales et santé 3461
1.4 Agriculture 3465
1.5 Défense nationale 3467
1.6 Relations avec l'étranger 3468
1.7 Finances et impôts 3471
1.8 Autres groupes de tâches de la Confédération 3475

2 Vérification des comptes **3478**

2.1 Compte d'Etat 3478
2.2 Fonds pour les grands projets ferroviaires 3478
2.3 Fonds d'infrastructure 3479
2.4 Assurances sociales 3479
2.5 Entreprises et établissements 3480

3 Organisation internationales **3481**

4 Cas restés en suspens et informations **3482**

4.1 Mise en œuvre des recommandations du CDF 3482
4.2 Révisions en suspens selon l'art. 14 de la loi sur le Contrôle des finances 3482
4.3 Informations selon l'art. 15 de la loi sur le Contrôle des finances 3482
4.4 Obligation de dénoncer, droit de dénoncer, protection des informateurs 3483

5 Procédures législatives et avis **3484**

5.1 Révision de la loi sur le Contrôle des finances 3484
5.2 Avis et consultations 3485
5.3 Participation au sein d'organes spécialisés 3485
5.4 Diffusion des bonnes pratiques 3485
5.5 Publication des rapports de surveillance financière 3486

6 Relations du CDF avec d'autres organes de surveillance **3487**

6.1 Contrôles cantonaux des finances 3487
6.2 Inspections des finances de la Confédération 3487
6.3 Cours des comptes étrangères 3488
6.4 Organisations professionnelles et associations 3489

7 Présentation du Contrôle fédéral des finances **3489**
7.1 Position institutionnelle et tâches 3489
7.2 Personnel 3490
7.3 Finances 3491
7.4 Risques 3492

Annexes:
1 Aperçu des révisions effectuées auprès d'autorités et de tribunaux, dans les départements et les entreprises, des organisations affiliées et des organisations internationales 3493
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 3501
3 Organigramme 3502

Liste des abréviations

A	
AC	Assurance-chômage
AELE	Association européenne de libre-échange
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Régime des allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
C, D	
CDF	Contrôle fédéral des finances
CI	Conseil de l'informatique de la Confédération
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
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
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
E, F	
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EUROSAI	Organisation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
FIPOI	Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales
FOSC	Feuille Officielle Suisse du Commerce
FTP	Fonds pour les grands projets ferroviaires
G, I	
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
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, N

LCF	Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
LTrans	Loi sur la transparence
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération

O

ODM	Office fédéral des migrations
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OSEC	Business Network Switzerland
OTIF	Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
OVF	Office vétérinaire fédéral

R, S

RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Groupe technologique suisse: domaine aérospatial, défense, technologie
SAP	Logiciel de gestion en matière de finances, de personnel et de logistique
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SYMIC	Système d'information central sur la migration

T, U

TIC	Technologies de l'information et de la communication
UIT	Organisation internationale des télécommunications
UPU	Union postale universelle
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération

Rapport

1 Examens prioritaires relevant de la surveillance financière

Dans le cadre de la surveillance financière, le CDF a mené un grand nombre d'audits, inscrits dans son programme annuel sur la base de considérations relatives aux risques. La Délégation des finances des Chambres fédérales a déjà pris connaissance des résultats commentés ci-après. Divers audits faisant partie du programme annuel 2010 se poursuivent et figureront donc dans le prochain rapport annuel. La liste complète des audits se trouve à l'annexe 1. Les pages qui suivent sont consacrées aux priorités de l'activité de surveillance.

1.1 Transports

Le CDF a procédé à divers audits dans le domaine des transports. Les priorités définies étaient les grands projets ferroviaires, les CFF, les routes nationales, les contrôles antipollution des automobiles, ainsi que le prêt consenti en 2001 à Swissair.

1.1.1 Trafic ferroviaire

Dans le cas des *NLFA* (nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes), le CDF effectue une surveillance 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. Elle a permis d'améliorer l'efficience de la surveillance et d'établir une unité de doctrine. Les vérifications des divers offices de surveillance sont évaluées par le CDF; elles donnent des indications pour sa propre analyse des risques et servent à l'assurance de la qualité. La planification des révisions de 2010 a pris en compte les principaux risques. Il incombe à chaque instance d'établir sa propre analyse des risques et un programme des contrôles, ainsi que de mener à bien ses audits. La séance de coordination des divers organes de contrôle avait en outre montré l'absence de redondances ou de lacunes dans les révisions. 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.

Le CDF a mené un audit portant sur *la clôture des travaux résiduels et la surveillance des garanties du tunnel de base du Lötschberg*. Il s'agissait d'examiner la régularité du transfert des dossiers concernant les travaux résiduels – droits et obligations compris – du constructeur BLS AlpTransit AG à la société BLS Netz AG. Les contrôles ont notamment porté sur la gestion des contrats et la surveillance des garanties, sur la base des affaires en cours. Quelque 75 millions de francs sont prévus pour les travaux restants. L'audit a donné de bons résultats. La finalisation des travaux est assurée, tout comme la surveillance des prestations de garantie.

A l'OFT, le CDF a contrôlé l'exécution des contrats concernant le *raccordement au réseau européen des trains à grande vitesse*. Il a constaté que l'OFT surveille les projets au niveau des autorités. Ceux-ci se déroulent comme convenu. Il s'est avéré que le financement du projet «Aménagements Berne–Neuchâtel–Pontarlier» laissait à désirer. Le CDF a donc recommandé à l'OFT de s'assurer du financement des coûts non couverts encore avant le début des travaux, par le biais de crédits de la Confédération et des cantons. L'OFT devra encore exiger des entrepreneurs des informations sur les prestations imputées au crédit et procéder à des contrôles périodiques auprès des entrepreneurs, afin de pouvoir vérifier et confirmer l'emploi légal des fonds. En outre, il s'agira de reformuler les modalités de l'indice applicable à la construction ferroviaire ainsi que les directives relatives au renchérissement contractuel, tout en veillant à ce que les crédits d'engagement soient conformes à la loi sur les finances de la Confédération. L'OFT a accepté de mettre en œuvre les recommandations formulées jusqu'à la fin de mars 2011.

L'OFT a contrôlé, à propos des *Chemins de fer fédéraux, la plausibilité de la répartition des charges indirectes au sein du groupe et leur conformité au principe de causalité.* Cette répartition est en définitive déterminante pour le financement des prestations via l'impôt ou par la clientèle. Le CDF a constaté qu'elle s'effectue en fonction des frais d'exploitation prévus, sans tenir compte de la responsabilité causale. Toutefois l'introduction, dès l'exercice 2011, de clés de répartition différenciées conduit à une ventilation plus correcte et plus conforme au principe de causalité, entre les divers domaines, des prestations qui ne sont pas directement imputables. Concrètement, la répartition des charges d'exploitation du groupe figurant dans le plan d'entreprise 2011 à 2016 indique, par rapport à la pratique antérieure, une réduction de 8 % ou cinq millions de francs par an des charges supportées par CFF Infrastructure. De l'avis du CDF, ce concept va dans la bonne direction. Il reste à savoir si les nouvelles clés suffiront à réaliser un équilibre optimal entre les charges liées aux imputations, la précision des résultats et l'exigence de transparence. Les CFF prévoient de réexaminer régulièrement et d'adapter, le cas échéant, les paramètres de cette répartition interne.

L'ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire, en vigueur depuis le 1er janvier 2010, exige qu'à l'avenir, les frais de financement du groupe ne puissent plus être reportés sur CFF Infrastructure. Avec le concours de l'OFT, les CFF ont publié le schéma de calcul des divers coûts unitaires. Le système de prix des sillons fait l'objet d'une révision complète. Les aménagements dans ce contexte revêtiront une très grande importance budgétaire, sachant que si les prix fixés sont trop bas, il faudra en compensation augmenter les contributions allouées par la Confédération. D'où la nécessité de structurer les calculs des tarifs de façon à ce qu'ils puissent être dûment étayés par les chiffres de la comptabilité interne. Les CFF se sont engagés à mettre en œuvre les recommandations formulées.

1.1.2 Circulation routière

A l'Office fédéral des routes (OFROU), le CDF a audité les *projets d'entretien et d'extension des autoroutes*. On se demande souvent pourquoi les chantiers des routes nationales, avec les perturbations qui s'ensuivent, durent si longtemps par rapport à l'étranger. L'OFROU entend réduire la durée des travaux, notamment en coordonnant dans le temps les travaux d'extension et d'entretien et en mettant en

location les voies de circulation. Le CDF a constaté que lorsqu'il projette ou réalise des mesures d'aménagement ou d'entretien des routes nationales, l'OFROU consacre l'attention nécessaire à l'aspect de la rentabilité. Par contre, ses directives visant à ce que les travaux d'entretien et d'extension des routes nationales soient planifiés et réalisés de façon rentable ne sont pas encore complètes. Le CDF a donc recommandé de compléter rapidement tous les manuels, pour que les normes et standards soient pleinement applicables. Les extensions de routes nationales se feront autant que possible en même temps que les mesures d'entretien. Si des mesures immédiates s'avèrent urgentes, il faudra exploiter au mieux la marge de manœuvre prévue par le droit des marchés publics pour faire jouer la concurrence lors des appels d'offres et de l'adjudication. Il n'est toutefois pas possible, pour des raisons économiques, de subdiviser des lots de travaux à volonté pour les répartir entre différentes entreprises individuelles. Le CDF juge transparentes et compréhensibles les explications avancées par l'OFROU pour la constitution des lots. L'OFROU s'est doté d'un système d'incitations efficace pour réduire la durée des chantiers, soit la location des voies de circulation. L'entrepreneur s'acquitte d'un loyer basé sur la longueur du tronçon barré et la durée de sa fermeture. Le CDF a recommandé d'étudier l'extension de la location de voies de circulation à tous les futurs projets d'entretien et d'extension du réseau, dans le cadre de la planification des travaux d'entretien. L'OFROU a salué les constatations et recommandations du CDF et entend mettre en œuvre les mesures recommandées.

Le CDF a examiné, dans les cinq filiales de l'OFROU, la *rétribution des prestations et les contrôles de la qualité lors des travaux de revêtement routier*. Il a recommandé d'analyser les tâches, les compétences et la responsabilité avant tout appel d'offres portant sur des prestations de planification et de régler clairement, dans les contrats de planification, les aspects administratifs essentiels. Si le temps ou les compétences manquent, il faut envisager à temps de recourir à des spécialistes externes. Conformément aux directives sur le contrôle de gestion des investissements dans la construction de routes nationales, les responsables de projet doivent représenter le contrat d'entreprise dans un organigramme technique suffisamment détaillé. Le CDF a relevé dans ce contexte l'absence de feedback visant à aider les responsables de projet à identifier les faiblesses, les facteurs de coûts et les potentiels d'optimisation. L'OFROU entend créer une nouvelle banque de données d'ici la fin de 2010, pour offrir un meilleur soutien aux responsables de projet. L'OFROU a dû soumettre à un examen critique, dans toutes ses filiales, les projets conçus par les cantons et les ajuster à ses propres objectifs de planification, ce qui a entraîné une diminution des prestations. Le CDF a recommandé de réduire la variété des normes et standards et de mettre en œuvre sans tarder les manuels techniques, afin d'accroître la sécurité de planification, de faciliter la surveillance des projets et de réduire les frais de gestion. En outre, pour renforcer les instruments de conduite et de pilotage, il s'agit de refuser les factures n'indiquant pas les prestations de façon transparente et compréhensible. Les contrats d'entreprise devront préciser la méthode de saisie des prestations, les conditions régissant les paiements d'acomptes et la procédure en cas de retard dans les formalités administratives. Si des travaux de revêtement ont été attribués par les filiales (représentant les intérêts du propriétaire), les vérifications de la qualité incombent à l'organe de contrôle désigné dans le cas d'espèce (p. ex. laboratoire du maître d'ouvrage). A cet égard, seuls les travaux exécutés ou ordonnés par les entités territoriales (exploitants) comportent un facteur d'incertitude, les compétences techniques étant parfois floues. Le CDF a donc recommandé de s'assurer que les routes nationales soient systématiquement dotées

de revêtements de qualité uniforme et que les exploitants respectent de manière avérée les normes et standards de l'OFROU. L'office entend appliquer les recommandations formulées.

Un autre audit portait sur les *systèmes de gestion du trafic et les équipements d'exploitation des tunnels sur les routes nationales*. Le CDF a examiné si les processus de détermination et d'approbation des besoins d'équipement sont respectés, de même que si les besoins sont correctement identifiés et si les travaux se font de manière rentable. L'audit a donné de bons résultats. En particulier, les processus de planification de l'entretien de l'OFROU garantissent que les besoins soient correctement identifiés et approuvés. Par contre, les processus cantonaux d'identification des besoins et d'approbation des travaux d'achèvement du réseau diffèrent de ceux relevant de la planification de l'entretien. En particulier, de tels projets comportent un potentiel d'optimisation. Le CDF a donc recommandé à l'OFROU de veiller à ce que lors de l'uniformisation des systèmes, les divers intérêts en présence (portefeuille, gestion de projet, gestion des objets) soient dûment pris en compte dans la formulation des besoins. Car même si ce sont les cantons qui portent la responsabilité de l'achèvement du réseau, il faudrait s'assurer du respect des objectifs d'uniformisation des systèmes. L'achat centralisé de certaines parties des équipements permettra de garantir la compatibilité des systèmes, tout en réalisant les économies d'échelle possibles. Enfin il faut s'assurer, lors de l'acquisition initiale, d'éviter à long terme toute dépendance à l'égard d'un fournisseur de systèmes. L'OFROU s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations du CDF et a déjà en partie réalisé certaines mesures.

Dans le cadre d'une évaluation, le CDF a examiné les *coûts et l'utilité des contrôles antipollution des véhicules routiers*. Les réels progrès techniques accomplis l'ont amené à la conclusion qu'il serait possible d'espacer davantage les contrôles des véhicules récents, sans que la qualité de l'air en souffre. Le coût annuel des contrôles antipollution se monte à 165 millions de francs. Les émissions polluantes dues au trafic ont reculé de 40 à 80 % depuis 1980, selon le polluant. Les nouveaux systèmes de traitement des gaz d'échappement présentent une plus grande efficacité d'épuration et sont plus fiables que les anciens. Ainsi, des insuffisances au niveau des gaz d'échappement ne sont plus décelées que dans 5 % des véhicules à essence actuels. Compte tenu de cette évolution réjouissante, le CDF a recommandé de rallonger l'intervalle d'entretien pour les véhicules légers à essence équipés d'un système de diagnostic embarqué. En outre, le premier entretien obligatoire du système antipollution s'effectuerait un an plus tard, pour les véhicules nouvellement mis en circulation et jouissant d'une garantie du fabricant. Il convient également de mieux coordonner la période du contrôle antipollution avec l'entretien de service exigé par les fabricants. Le CDF attend de ces recommandations un allégement pour les propriétaires de voitures, sans surcroît d'émissions ni péjoration de la qualité de l'air. Le potentiel d'économies avoisine 20 millions de francs par an et il va augmenter ces prochaines années. Les offices fédéraux des routes et de l'environnement, de même que les groupes d'intérêt défendant les automobilistes et l'environnement souscrivent à ces recommandations. Par contre, l'Union professionnelle suisse de l'automobile s'est déclarée sceptique sur l'espacement des contrôles (voir rapport publié à l'adresse *www.cdf.admin.ch*).

1.1.3 Décompte du prêt à Swissair

La Confédération a financé en 2001, suite à l'*immobilisation au sol des avions de Swissair*, une activité de vol réduite jusqu'à la fin de mars 2002. 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 3e classe». Dans le cadre du contrat de prêt, environ 1,15 milliard de francs ont été versés à Swissair.

Une partie de ce montant a servi à Swissair de 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 habilité à procéder à ces examens et tenu de les effectuer en vertu de l'art. 8, al. 1, let. c, de la loi sur le Contrôle des finances. A la requête du CDF, le liquidateur a continuellement mis les documents requis à disposition. Mais faute d'avoir reçu à ce jour une bonne partie des documents exigés, des postes essentiels n'ont pu être vérifiés au cours de l'année sous revue. 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.

1.2 Formation et recherche

Dans le domaine des EPF, le CDF n'audite pas seulement les comptes annuels (voir ch. 2.5), mais exerce aussi la surveillance financière. A l'*EPF Zurich*, le CDF a mené en 2009 un *audit informatique* visant à juger de l'adéquation et de la rentabilité dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Une stratégie informatique est en place depuis 2005. La mise en œuvre des 39 mesures qui en découlent a été réalisée pour un tiers. Or depuis 2007, les travaux sont au point mort et la stratégie informatique n'est plus mise à jour. D'importants objectifs stratégiques, comme la transparence des coûts ou la détermination de la puissance de calcul nécessaire pour les données de recherche, sont toujours en suspens. Les départements et leurs instituts, leurs chaires de professeurs, voire les laboratoires jouissent d'une grande autonomie dans de nombreux domaines, dont les TIC. Des prestations informatiques centrales sont certes proposées, mais il n'est pas obligatoire d'y recourir. Il en va de même pour les achats de matériel informatique, qui font l'objet de contrats-cadres. Une certaine autonomie se justifie dans les domaines de recherche. Par contre, les arguments pour l'exploitation de systèmes

propres peinent à convaincre dans le cas des moyens informatiques (postes de travail, espace mémoire, ordinateurs de grande puissance, etc.). Avec son organisation informatique actuelle, l'EPF Zurich n'est pas en mesure de justifier de façon exhaustive ses coûts informatiques. Des directives contraignantes de la direction de l'école sur des thèmes essentiels, tels les achats informatiques pour les postes de travail, permettraient d'améliorer la situation. De même, il importe de réglementer de manière uniforme la classification des données, l'archivage des données de recherche, la sauvegarde décentralisée des données, la poursuite des activités en cas de catastrophe ainsi que les activités de contrôle. La direction de l'école s'est déclarée d'accord avec ces recommandations et les a déjà mises en œuvre pour la plupart en 2010.

A l'*EPF Lausanne*, le CDF a audité le *domaine du personnel* et les projets de construction. Alors que les résultats ont été bons dans le domaine du personnel, le CDF a dû faire des observations critiques sur la *gestion immobilière*. Le programme des constructions s'élève au total à 700 millions de francs. L'audit s'est concentré sur la réalisation du Rolex-Learning Center et sur deux autres projets de construction. Les lacunes constatées concernent la planification et la logistique, les processus, la gestion financière des projets, ainsi que l'attribution des mandats. Le CDF juge indispensable, pour les projets basés sur un partenariat public-privé et faisant appel au sponsoring, de compléter les processus et de renforcer le système de contrôle interne. En conséquence, le CDF a recommandé d'édicter des prescriptions visant à uniformiser la documentation des rapports d'évaluation, ainsi que de ne pas entamer de travaux de construction avant qu'un contrat d'entreprise ait été signé et les ressources financières dûment garanties. La direction de la haute école a adopté les mesures correspondantes pendant l'audit ou aussitôt après.

A l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), le CDF a audité l'*agence pour la promotion de l'innovation (CTI)*. Son examen visait à évaluer le système de contrôle interne (SCI), à effectuer un contrôle de suivi de la révision de 2006 et à déterminer si dans les domaines d'encouragement, les subventions avaient été attribuées conformément aux principes de la régularité et de la légalité. Le CDF a constaté que ses recommandations de 2006 avaient été mises en œuvre ou que la réorganisation de la CTI les avait rendues superflues. Il a recommandé de préciser les modalités des contrats concernant les domaines d'encouragement et de respecter, dans ce contexte aussi, les règles de signature définies. En outre, il faudra procéder aux paiements en fonction du degré d'avancement des travaux. L'octroi de subventions conformes à la loi et la mise en place d'objectifs financiers font partie des tâches prioritaires de la nouvelle commission décisionnelle. L'OFFT et la CTI devront par conséquent élaborer une solution d'avenir, conjointement avec l'Administration fédérale des finances. La CTI a pris note des constatations et recommandations du CDF et a introduit les mesures correspondantes.

1.3 Affaires sociales et santé

Le CDF a audité à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) le processus de surveillance de la Confédération, le versement et le calcul de la part fédérale aux *prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité*, ainsi que le règlement des *subventions aux institutions d'utilité publique*. En 2008, les prestations complémentaires de la Confédération et des cantons ont avoisiné

3,7 milliards de francs, répartis entre 263 700 bénéficiaires. Le nouveau mode de financement, entré en vigueur en 2008 avec la réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, s'est traduit par une augmentation de la contribution fédérale, passant de 0,7 milliard de francs en 2007 à 1,2 milliard en 2008. Le CDF a constaté que les avances et paiements finaux aux cantons se rapportant à l'exercice 2008 ont été réglés correctement. Les calculs de la part fédérale en pourcent aux contributions destinées à chaque canton sont transparents et traçables.

Quant aux *subventions aux institutions d'utilité publique* (Pro Senectute, Pro Infirmis et Pro Juventute), le CDF a constaté que l'indemnisation des frais de gestion est réglée de façon différente, créant des inégalités de traitement entre ces organisations. En outre, la circulaire correspondante de l'OFAS est désuète. Le CDF a donc recommandé de remanier cette circulaire de 1984 ou de l'abroger. Il s'agit de réglementer de façon uniforme et transparente l'indemnisation de ces trois organisations d'utilité publique et de procéder à des contrôles périodiques sur place.

Dans un autre audit concernant l'OFAS, le CDF a analysé l'organisation, la procédure et le système de contrôle interne destinés à optimiser la *surveillance des caisses de compensation AVS*. Le CDF a constaté que les contrôles effectués reposent essentiellement sur l'examen détaillé des rapports des organes de révision. L'OFAS ne s'est pas doté à ce jour d'une stratégie de surveillance. Il ne recense ni les risques juridiques, opérationnels, financiers ou réputationnels, ni les mesures organisationnelles adoptées. De premières dispositions ont déjà été prises sur la base des constatations ou recommandations du CDF. En outre, l'OFAS prévoit d'opérer des modifications de loi, dans le cadre de la prochaine révision de l'AVS.

Dans le *domaine de l'asile*, le CDF a audité la surveillance financière exercée par l'Office fédéral des migrations (ODM) sur les subventions allouées aux cantons. Il a constaté que l'ODM a instauré une surveillance financière pertinente pour s'assurer de la mise en œuvre du nouveau système d'octroi de subventions aux cantons. Au travers d'un processus systématique et documenté, l'ODM prend connaissance des écarts identifiés entre les informations saisies dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) et celles qui sont contenues dans les bases de données cantonales. Les cas d'erreurs à corriger sont communiqués aux services compétents. Les données se rapportant aux réfugiés continuent d'être transmises manuellement. Or une automatisation des corrections apportées a posteriori améliorerait l'efficience de la procédure de calcul des subventions. Le CDF a en outre constaté que l'ODM procède de façon stricte et systématique à ses contrôles en les orientant sur les risques. Les contrôles opérés pourraient encore être améliorés au travers d'une comparaison systématique des données de SYMIC avec des sources externes, telles que les données individuelles statistiques de l'Office fédéral de la statistique ou les bases de données sources cantonales. L'ODM a rappelé que le législateur interdit à l'OFS la transmission de données individuelles. Aussi le projet de révision de la loi sur l'asile prévoit-il d'étendre à l'ODM l'accès aux données individuelles.

L'audit mené à l'*Office fédéral de la santé publique (OFSP)*, qui portait sur la gestion financière, l'achat de vaccins pandémiques, la surveillance de l'assurance militaire, les transformations de la Clinique fédérale de réadaptation de Novaggio ainsi que d'autres projets, a globalement donné un bon résultat. Le CDF a noté que le chantier à 25 millions de francs d'investissements de la *clinique de Novaggio*, qu'il était initialement prévu d'achever jusqu'en 2005, se prolongera probablement jusqu'en 2014. La contribution de la Confédération s'élève à 13 millions de francs. Dans l'intervalle, les accords sur les prestations conclus par la Confédération ont été

prolongés à deux reprises. Le CDF estime qu'il faudrait éviter les contrats d'entreprise portant sur une aussi longue durée.

Le CDF a constaté que les divers *programmes de prévention* (SIDA, tabagisme, alcoolisme, drogues) sont correctement gérés. Leur mise en œuvre incombe à du personnel temporaire, dont le poste est financé par des crédits de biens et services. Le Conseil fédéral a donné les autorisations correspondantes. En 2009, les frais de personnel liés à ces programmes se sont montés à 2,6 millions de francs. Le CDF estime que comme les programmes de prévention constituent de facto une tâche permanente de l'OFSP, il faudrait rétribuer leurs collaborateurs par les crédits de personnel. L'OFSP s'est rallié aux remarques et recommandations du CDF et a pris les mesures correspondantes.

Suite à une proposition de la Commission de gestion du Conseil national, le CDF a examiné la *surveillance de la mise en œuvre de l'assurance-maladie*. L'évaluation a principalement porté sur la procédure d'approbation des primes dans l'assurance obligatoire des soins, qui fait partie de la surveillance des assureurs-maladie. Actuellement, 81 assureurs suisses opèrent dans le domaine de l'assurance-maladie sociale, même si la moitié de la population est assurée auprès des trois principaux groupes d'assurances (Groupe Helsana, CSS Holding et Groupe Mutuel). Un peu plus du tiers des coûts de la santé en Suisse, qui avoisinent 60 milliards de francs, est financé par l'assurance de base. Pour 2009, les recettes de primes se sont établies à 20,1 milliards de francs et les coûts pris en charge par les assurés (quotes-parts et franchises) à 3,4 milliards de francs.

La surveillance exercée par l'OFSP s'appuie sur une grande quantité de données. Le cadre actuel permet aux assureurs-maladie de constituer des réserves latentes sur leurs titres, lesquels figurent aujourd'hui au bilan à leur valeur d'acquisition. La procédure d'approbation des primes comprend une vérification technique et matérielle des primes soumises par les assureurs-maladie pour l'année suivante. Le CDF a constaté que la procédure d'approbation est transparente et compréhensible. Selon la loi sur l'assurance-maladie, les cantons peuvent donner leur avis avant l'approbation des primes. L'OFSP attache toutefois la plus haute importance à la solvabilité globale de la caisse-maladie, plutôt qu'à la perspective des cantons. Compte tenu de la longueur des délais et des nombreux facteurs d'incertitude, les importants écarts entre l'évolution prévue et l'évolution effective des affaires des compagnies d'assurances n'a rien de surprenant. En conséquence, il n'est pas toujours possible de fixer des primes couvrant les coûts. Les caisses-maladie enregistrent des pertes et sont contraintes de réduire leurs réserves, ce qui entraîne de nouvelles augmentations de primes au cours des années suivantes.

Le CDF a constaté que les interventions de l'OFSP ont des effets globalement minimes sur le montant des primes et sur les réserves des caisses. Les primes approuvées par l'OFSP et comportant des différences cantonales et régionales peuvent être vérifiées à l'aide des informations disponibles. On est néanmoins amené à se demander si l'OFSP n'aurait pas dû intervenir plus tôt ou plus résolument auprès de certains assureurs.

L'assurance de base est financée selon le système de la répartition des dépenses. Le financement doit être autonome. Pour garantir leur solvabilité à long terme, les assureurs doivent disposer d'une réserve de sécurité. Les dispositions légales prévoient pour l'assurance une réserve de sécurité minimale fixée selon l'effectif des assurés et exprimée en pourcentage des primes à recevoir. Par contre, il n'existe pas

de base légale concernant les réserves calculatoires des assureurs-maladie par canton. Lors du calcul des primes, les assurances tiennent toutefois 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 aurait pour conséquence que les assureurs fixeraient des taux différents en fonction du nombre d'assurés du canton. Dans un canton comptant peu d'assurés, le taux de réserve serait alors plus élevé que dans un canton où les assurés sont nombreux.

Le CDF a recommandé à l'OFSP de définir une stratégie relative à la surveillance et à l'approbation des primes. Il s'agira de simplifier la procédure d'approbation des primes et d'approuver à l'avenir les primes sur la base d'un petit nombre d'indicateurs pertinents. Le concept de surveillance sera davantage axé sur les risques. En outre, le CDF soutient les efforts de l'OFSP visant à actualiser les obligations, les tâches et les responsabilités des organes de révision externes des assureurs-maladie et à les ajuster à sa propre activité de surveillance. L'OFSP a salué les constatations et recommandations du CDF et prévoit de remanier et de renforcer la surveillance de l'assurance-maladie (voir rapport publié à l'adresse *www.cdf.admin.ch*).

Le CDF a mené une évaluation de grande envergure sur la réalisation des objectifs du *Tarmed* (tarif médical). Près de sept milliards de francs sont facturés annuellement au moyen du Tarmed dans l'assurance obligatoire des soins. Le tarif influence ainsi les prestations des assurances sociales et indirectement les finances publiques. Le Tarmed constitue un grand progrès: les prestations médicales ambulatoires sont facturées sur la base de critères uniformes dans tout le pays. Le CDF a néanmoins constaté que dans certains domaines, les bases de calcul de Tarmed s'avèrent lacunaires, voire déjà obsolètes. Il n'y a pas forcément de lien entre le tarif, le prix fixé pour les prestations et la réalité des coûts. Par exemple, il n'y a pas de systématique dans la fixation des minutages, à savoir le temps nécessaire à l'accomplissement d'une prestation médicale. Certains taux de productivité utilisés dans le calcul des prestations ne sont pas justifiables. Les différences intercantonales concernant la valeur du point tarifaire ne reflètent pas des différences de coûts effectifs, mais sont dues à des raisons historiques. Il existe un conflit d'objectifs fondamental entre la revalorisation financière de la médecine de premier recours et la neutralité des coûts. Peu avant l'adoption de la version du Tarmed mise en application en 2004, des améliorations en faveur des spécialistes ont ainsi été apportées. Les différences de revenu entre médecins spécialistes et généralistes se sont accrues au lieu de diminuer. Le projet de révision Tarmed 2010 étant bloqué depuis des années, le risque est que les corrections nécessaires ne soient reportées. En raison du droit de veto accordé à chaque partenaire tarifaire, ces derniers se bloquent mutuellement, au risque d'une rupture complète. Selon la loi sur l'assurance-maladie, le tarif à la prestation, qui doit s'appliquer à toute la Suisse, doit être approuvé par le Conseil fédéral et satisfaire aux principes d'équité et d'économicité. Sans remettre en question l'autonomie des partenaires tarifaires, le CDF juge nécessaire de renforcer le rôle de la Confédération. Le Conseil fédéral doit notamment mieux utiliser ses compétences légales de fixation de principes pour la révision du tarif. A défaut d'accord entre les partenaires tarifaires, il doit pouvoir imposer des solutions de tarification provisoires. Finalement, les contrôles doivent être facilités pour le patient, au moyen de factures plus transparentes et plus simples. Les prises de position sur les recommandations sont hétérogènes. Si Santésuisse, la Conférence des directeurs cantonaux de la santé, l'Office fédéral de la statistique et la Surveillance

des prix les approuvent de manière générale et suggèrent encore des améliorations, la FMH et l'OFSP se montrent critiques. Le désaccord porte principalement sur le renforcement du rôle de la Confédération en cas de désaccord des partenaires tarifaires (voir également le rapport publié à l'adresse *www.cdf.admin.ch*).

1.4 Agriculture

Dans le domaine de l'agriculture, le CDF a notamment étudié de près la recherche agronomique, les paiements directs et la surveillance de l'économie laitière par l'office fédéral compétent.

La *recherche agronomique* financée par la Confédération est menée par de nombreux acteurs. Le CDF a analysé cette branche d'activité, dont les ressources dépendent de différents organes. Agroscope, regroupant trois instituts sous la direction de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), joue ici un rôle clé. Les différentes universités et hautes écoles, de même que le Fonds national suisse ou la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) constituent les autres acteurs de la recherche agronomique et de son financement. Doté d'un rôle consultatif, un Conseil de la recherche agronomique soutient l'OFAG. A eux seuls, l'OFAG et Agroscope consacrent chaque année environ 70 millions de francs à la recherche. Le CDF a pu constater une sensible amélioration du pilotage d'Agroscope par l'OFAG. Il dispose d'instruments qui lui fournissent des informations utiles sur l'atteinte des objectifs fixés pour ses activités de recherche. Il est en revanche beaucoup plus difficile d'avoir un aperçu global de la recherche agronomique dès qu'on dépasse le cadre de l'OFAG et d'Agroscope. Il manque une vision stratégique ainsi qu'un aperçu des moyens financiers. Il n'est pas possible aujourd'hui de connaître les points forts et les points faibles de la recherche suisse. Il n'est dès lors pas aisé d'identifier les domaines de recherche où la Suisse est compétitive et ceux porteurs d'avenir qu'il conviendrait de développer ou de renforcer. Aussi l'allocation des ressources risque-t-elle d'être suboptimale. Le CDF a recommandé au Département fédéral de l'économie de renforcer le rôle du Conseil de la recherche agronomique. Celui-ci doit élaborer un concept pour l'ensemble de la recherche. L'OFAG doit établir un aperçu de tous les moyens financiers publics disponibles, afin que le Conseil de la recherche puisse formuler des priorités. Par ailleurs, Agroscope doit distinguer entre la recherche qui sert de base à la décision politique et la recherche orientée client. Pour pouvoir améliorer le pilotage d'Agroscope, le CDF recommande enfin que les indicateurs servant à mesurer la qualité de la recherche soient davantage calqués sur les critères en vigueur dans la recherche académique. L'OFAG et le Conseil de la recherche agronomique veulent mettre en œuvre ces recommandations (voir le rapport publié à l'adresse *www.cdf.admin.ch*).

En ce qui concerne les *paiements directs*, l'Inspection interne des finances de l'OFAG a examiné en 2008 et en 2009 les services de l'agriculture des 26 cantons, sur la base des audits menés en 2007 par le CDF ou par l'inspection des finances. En 2008, ce sont deux milliards de francs qui ont été consacrés aux paiements directs généraux et plus d'un demi-milliard aux paiements directs écologiques. Il ressort de l'audit que dans l'ensemble, les cantons se sont acquittés de leurs tâches liées aux paiements directs généraux. Les flux financiers ont pu être tracés et les différences dans la majorité des cas éclaircies. Il a toutefois fallu constater qu'un canton sur quatre procède de façon trop peu systématique aux contrôles prescrits par l'art. 66 de

l'ordonnance sur les paiements directs. Le CDF estime que l'OFAG devrait davantage prendre en compte cet aspect dans sa surveillance. Son Inspection interne des finances procédera à des contrôles de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées.

Le CDF a vérifié la légalité et l'adéquation de la surveillance exercée par l'OFAG dans le domaine de l'*économie laitière*. L'audit s'est concentré sur les dispositions transitoires et les mesures spéciales liées à la suppression du contingentement laitier. Le CDF a pu confirmer que la surveillance exercée par l'OFAG sur l'économie laitière est appropriée et conforme aux bases légales. Sa procédure d'octroi des quantités supplémentaires est traçable et conforme aux explications figurant dans le message du Conseil fédéral sur la Politique agricole 2007. Le CDF n'a trouvé aucun indice permettant d'affirmer que des quantités supplémentaires auraient été octroyées excessivement ou sans fondement. En outre, il a pu constater que l'OFAG exerce une surveillance efficace des suppléments pour le lait transformé en fromage et des suppléments de non-ensilage. La procédure et la sélection des objets à contrôler tiennent compte des risques et ne donnent lieu à aucune remarque. En revanche, il est difficile de vérifier le respect des conditions contractuelles fixées entre producteurs et utilisateurs. La loi prévoit l'octroi de paiements aux producteurs. Or les paiements sont effectués aux utilisateurs, la disposition légale s'étant révélée peu applicable dans la pratique. D'où le risque pour l'OFAG que les suppléments ne parviennent pas aux producteurs comme le prévoit la loi, et qu'ainsi la Confédération ne soit pas déchargée juridiquement. L'OFAG s'est montré d'accord avec les constatations du CDF et entend vérifier d'ici la fin de 2011 dans quelle mesure il serait possible de réduire le risque de règlement dans le cadre d'une éventuelle déclaration de force obligatoire générale de contrats d'achat de lait normalisés de l'interprofession de la filière du lait. En outre, le CDF a demandé à l'OFAG d'appliquer la comptabilisation brute au remboursement des prêts consentis, comme le veut la loi, et de montrer clairement dans les comptes annuels 2010 le dépassement de crédit qui en résulte (voir le rapport publié à l'adresse *www.cdf.admin.ch*).

Le CDF a mené à l'*Office vétérinaire fédéral (OVF)* un audit informatique. L'examen a montré que l'OVF dispose d'une bonne infrastructure informatique, ainsi que des applications spécialisées requises pour le soutenir dans les processus essentiels. Au moment de l'audit, l'OVF était en train de réaliser deux projets informatiques complexes, soit le renouvellement du système d'information du service vétérinaire public et l'extension de l'application de demande et d'enregistrement d'expérimentations. Ces applications apportent une plus-value à la Confédération et surtout aux cantons, en termes de gains d'efficacité et d'efficience. Le système d'information permet de mieux planifier et coordonner les mesures vétérinaires entre les cantons et la Confédération. D'où une meilleure gestion des défis liés aux situations épidémiques actuelles et des contrôles plus efficients de la qualité des aliments d'origine animale. Le CDF a émis plusieurs recommandations, à propos notamment de la planification informatique stratégique, de la répartition des rôles et tâches, des contrôles de gestion de l'informatique ainsi que des marchés publics.

1.5 Défense nationale

Divers audits du programme annuel 2010 ayant trait à la défense nationale se poursuivent. Les vérifications portant sur le domaine immobilier et sur l'informatique du DDPS sont d'ores et déjà terminées. Le CDF a examiné auprès d'armasuisse Immobilier les aspects de la *gestion de portefeuille* et du *Facility Management*, ainsi que de la *gestion des coûts par unité de surface*. L'audit a révélé que dans sa version remaniée, l'architecture des processus permet une gestion immobilière efficiente et transparente. Il manque encore toutefois, pour que les processus soient utilisés de façon optimale, une vision claire des besoins futurs des divers locataires du DDPS, ainsi que des prestations effectives à fournir et de l'occupation des surfaces. Quant à la préservation de la valeur, armasuisse Immobilier a reçu depuis des dizaines d'années nettement moins de moyens financiers qu'il n'en aurait fallu pour les activités de maintenance. Les crédits à disposition ne suffisent plus à l'heure actuelle pour entretenir de façon professionnelle la substance existante.

Pour que l'armée continue à disposer des bâtiments et installations nécessaires à sa mission et pour éviter tout mauvais investissement, il importe de réaliser les investissements en priorité sur des sites soigneusement choisis et dont l'exploitation est garantie, offrant une bonne qualité d'utilisation et un potentiel d'exploitation à long terme. Quant aux sites ne satisfaisant pas à ces critères, les mesures de remise en état et de conservation s'y réduiront au minimum. Ceci conduira à la réduction du parc principal, et donc à la fermeture de sites. Le critère de l'économicité doit ici primer sur les considérations de politique régionale.

Le CDF a constaté que les données et informations se rapportant au portefeuille immobilier du DDPS ont été constamment améliorées. L'analyse de la situation actuelle n'est toutefois pas terminée. Le CDF a relevé qu'il manque encore, pour chaque objet loué, des indications sur les prestations requises (entretien, énergie, nettoyage) et sur son occupation concrète. En outre, deux questions sont restées sans réponse, à savoir dans quelle mesure les prestations commandées auprès de la Base logistique de l'armée (BLA) sont concrètement fournies et quelles sont les surfaces ou installations ne répondant pas à la demande. D'où l'impossibilité de découvrir de façon ciblée les faiblesses, les facteurs de coûts et le potentiel d'optimisation. Or le Facility Management s'avère utile s'il permet d'identifier les surfaces trop chères, inexploitées ou faiblement utilisées, et de rechercher des solutions ciblées. C'est même l'unique manière de réduire activement le parc immobilier, de résilier à temps les baux et, le cas échéant, de se séparer d'autres objets négociables. Le CDF a donc recommandé de créer au plus vite les conditions nécessaires pour pouvoir recenser périodiquement et en détail les prestations fournies et l'occupation effective des surfaces. armasuisse Immobilier a accepté les recommandations.

Le CDF a audité auprès d'armasuisse l'*environnement SAP et les processus d'autorisation*. Les logiciels SAP s'emploient notamment pour la comptabilité, les achats et la gestion du personnel. Au début de 2009, le chef de l'armée et le chef de l'armement ont signé une déclaration d'intention commune. Ce document définit les règles, les responsabilités et les compétences en vue de l'atteinte commune des objectifs d'harmonisation des processus et de consolidation du paysage système SAP actuel. Il s'agit d'un document important pour le CDF, même s'il n'est pas contraignant juridiquement. Le CDF a constaté qu'il a fallu reporter d'un an, à 2013, l'intégration des flux de quantités et de valeurs pour les processus d'achat de biens d'armement. armasuisse n'aura pas l'entière maîtrise du processus d'achats, sachant

qu'il est exécuté sur le système SAP de la défense. Le CDF a donc recommandé de procéder à une analyse de la situation. Le rapprochement technique des systèmes SAP doit faire d'un examen attentif, car les limitations techniques liées à la norme SAP risquent de restreindre les fonctions de gestion d'entreprise nécessaires à armasuisse.

L'appel d'offres OMC de 2009 générera des coûts de près de 150 millions de francs pour les années 2010 à 2015. Les mêmes fournisseurs ont déjà effectué depuis 2007 des travaux de l'ordre de 110 millions de francs. Le CDF a émis des critiques sur l'économicité de ces dépenses, sur les contrôles de gestion effectués et la transparence. En outre, la plupart des dépenses ont été effectuées par le biais des crédits d'engagement destinés à l'acquisition de matériel d'armement. On peut ainsi douter qu'une telle solution se prête à un pilotage d'ensemble des dépenses informatiques. Le CDF a également recommandé de définir le concept d'autorisations avec le préposé au système de contrôle interne et d'en assurer la bonne mise en œuvre. Il s'agit ainsi de renforcer la responsabilité hiérarchique et son intégration dans les processus. armasuisse se conformera aux recommandations du CDF.

1.6 Relations avec l'étranger

L'examen des *relations avec l'étranger* a mobilisé d'importantes ressources d'audit du CDF. Les vérifications ne se sont pas limitées aux représentations extérieures, mais ont porté sur la coopération au développement, l'aide aux pays de l'Est et divers projets comme l'Exposition universelle de Shanghai et le Sommet de la francophonie de Montreux.

La Suisse est représentée au *Pakistan* par une ambassade et un bureau de la DDC à *Islamabad*, ainsi que par un consulat général à *Karachi*. Le chef de mission est également accrédité en Afghanistan. Le CDF a audité le concept de sécurité et les travaux de construction réalisés à l'ambassade d'Islamabad. La précarité de la situation sécuritaire à partir de 2007 a exigé un nouveau concept de sécurité, dont la mise en œuvre s'est achevée en mai 2010. Une société pakistanaise a été mandatée pour surveiller, 24 heures sur 24 et 365 jours sur 365 les bâtiments de l'ambassade, les bureaux de la DDC ainsi que les maisons de service du personnel de l'ambassade et de la DDC. Un ancien officier des forces pakistanaises a été engagé pour assumer la sécurité à l'intérieur du complexe de l'ambassade. Il est secondé par des collaborateurs pakistanais et dispose d'un système de surveillance électronique sophistiqué. Le coût annuel de ces mesures de sécurité s'élève à quelque 450 000 francs, auquel il faut ajouter les dépenses d'aménagements spéciaux de sécurité extérieurs et intérieurs (350 000 francs) et d'acquisition de deux véhicules de sécurité (380 000 francs). Le coût initial de la construction s'était monté à 12,5 millions de francs en 1993. Peu après déjà, les premiers défauts de construction sont apparus. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) s'est vu dans l'obligation d'engager la réfection de l'ensemble de l'enveloppe des bâtiments. Il en a profité pour mettre à niveau les installations techniques et procéder à divers travaux d'entretien. Les coûts des travaux entrepris en 2009 atteignent 6,5 millions de francs. Le coût de la correction des défauts tombe ainsi entièrement à charge de la Confédération.

Le CDF a audité les *Swiss Business Hubs* de Sao Paulo et Chicago. La Confédération entretient sur des marchés-clés, traditionnels ou émergents, des points d'appui à l'exportation. L'offre étendue des Swiss Business Hubs inclut des informations et des conseils, des prestations de marketing et des interventions auprès des autorités. La plupart de ces Hubs sont rattachés au réseau officiel de représentations du DFAE. A *Sao Paulo*, le CDF a analysé les finances et la comptabilité des exercices 2007 à 2009. Les activités de ce Business Hub ont connu des variations sensibles, notamment une baisse importante en 2008. Les données de l'exercice 2009 montrent toutefois un clair retournement de tendance. Cet examen a révélé de nombreuses erreurs dans l'imputation des comptes. Il en est résulté une prise en charge, par la Confédération, de frais qui auraient dû être assumés par l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC). Pour améliorer la situation, le CDF préconise des ajustements du système de contrôle interne, une surveillance renforcée du responsable local, ainsi que des directives plus précises sur la présentation des comptes et sur les comptes annuels.

L'audit effectué à Chicago a révélé que les lacunes constatées lors des révisions des Business Hubs de Moscou (2008) et de Sao Paulo (2009) n'avaient pas été comblées. Les termes de la convention signée le 13 février 2008 entre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et l'OSEC ne sont pas appliqués dans plusieurs domaines. Le DFAE doit rappeler à son personnel auprès des postes concernés que les dispositions financières du DFAE s'appliquent pleinement aux revenus et dépenses des Business Hubs. Il lui appartient aussi de vérifier que les opérations comptables correspondent aux instructions relatives à la présentation des comptes et au bouclement annuel applicables aux représentations suisses. Le réseau nord-américain des Business Hubs est réparti dans six villes, engendrant des frais élevés de déplacement et de communication. Cette décentralisation doit faire l'objet d'une analyse dans le sens de la recherche de synergies et de réduction des coûts. En effet, le découvert annuel moyen de la période 2007 à 2009 s'élève à plus de 880 000 francs. Par ailleurs, les revenus proviennent essentiellement d'une seule grande foire californienne, l'économie suisse ne donnant des mandats qu'au compte-gouttes. L'OSEC a entrepris une réflexion sur l'organisation du Business Hub en Amérique du Nord et soumettra un bilan au DFAE au premier semestre 2011, afin de pallier les lacunes constatées.

Le CDF a audité à la Direction du développement et de la coopération (DDC), dans le domaine de la *coopération régionale*, les avances versées aux Bureaux de la Coopération suisse (BuCo) et leurs décomptes de frais d'exploitation. Ces représentations, mises en place par la DDC dans des pays prioritaires du «Sud» et dans des pays de l'«Est» bénéficiaires de programmes importants, sont responsables sur place de la direction générale des programmes concernés de la Coopération suisse. L'examen a montré que les directives sont dûment respectées. Divers projets sont encore en chantier, suite à la réorganisation en cours de la DDC. Les règles de compétences entre la centrale et les BuCo sont remaniées dans ce contexte. Les processus entre la centrale et les BuCo sont documentés, mis en œuvre et contrôlés. D'où la garantie du respect d'une procédure uniforme. La surveillance et le pilotage des projets sont du ressort des BuCo. L'assurance-qualité repose sur des rapports définis et structurés de manière uniforme, analysés à la centrale par les chargés de programmes. Tout écart avec l'état visé entraîne une intervention dans le projet en cours. Les rapports d'audit des BuCo font l'objet d'une collecte systématique. Les vérifications sont faites en partie par le responsable de programme et par les assis-

tants de projet, avec la participation de la direction en cas d'écart significatif. Les BuCo doivent signaler chaque année l'état de la mise en œuvre des recommandations. La documentation relative aux contrôles internes effectués laisse encore à désirer. La DDC est d'ores et déjà en train d'améliorer le SCI des BuCo, tandis que les nouveaux logiciels standards permettront d'uniformiser tous les décomptes, ce qui facilitera grandement la comptabilité.

Dans le cas de la *coopération avec les pays de l'Est*, le CDF a étudié les flux financiers et s'est interrogé sur la destination des fonds alloués et la part que représentent la direction de projet et la charge administrative. En 2008, la DDC et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont accordé quelque 158 millions de francs à la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, en plus des dépenses effectuées dans le cadre de la contribution de la Suisse à l'UE élargie. La Suisse est présente dans 13 pays. Elle soutient près de 350 projets de types différents, couvrant plusieurs domaines thématiques et de très grande envergure au vu des montants concernés. Il est donc très difficile de faire des généralisations sur la mise en œuvre, l'encadrement et l'accompagnement des projets. La responsabilité de la mise en œuvre des projets incombe aux œuvres d'entraide suisses et internationales, aux bureaux de conseil et d'ingénieurs, aux organisations internationales ainsi qu'aux organisations gouvernementales et non gouvernementales suisses. L'évaluation des flux financiers sur les ressources dégagées en 2008 pour l'aide en faveur du Kirghizistan, de la Macédoine et de la Serbie, soit près de 30,4 millions de francs, révèle que 84 % des fonds sont versés aux projets. Les 16 % restants comptent comme charge administrative pour la DDC, le SECO ainsi que les organes de mise en œuvre, les coûts d'accompagnement de projet absorbant plus de la moitié de ladite charge. L'analyse n'a fourni aucune indication concernant une part anormalement élevée de la charge administrative concernant l'aide aux pays de l'Est. Il est également intéressant de constater qu'en moyenne, 31 % des crédits alloués sont dépensés en Suisse (voir également le rapport publié à l'adresse www.cdf.admin.ch).

Le 5 mars 2010, le Conseil fédéral a pris la décision d'externaliser ses opérations d'investissement au titre de la coopération économique au développement en faisant l'acquisition de la société SIFEM AG (Swiss Investment Fund For Emerging Markets). Sur cette base, le Département fédéral de l'économie (DFE) a présenté le 17 septembre 2010 au Conseil fédéral les différentes étapes de mise en œuvre et des bases contractuelles requises pour l'acquisition, puis la recapitalisation de cette société par la Confédération. Les crédits adoptés par le Parlement dans le cadre du budget 2011 font de SIFEM AG une société financière de développement contrôlée et capitalisée par la Confédération. Le CDF a examiné la mise en œuvre de cette nouvelle société. Il s'est ainsi aperçu que le SECO a adopté les mesures nécessaires à la réalisation correcte du projet, sous l'angle tant juridique que financier. Il contrôlera encore, lors de la révision du compte d'Etat 2011, la manière dont les opérations effectuées ont été comptabilisées et inscrites à l'actif. Le CDF a recommandé au SECO d'élaborer un concept de surveillance permettant de couvrir l'ensemble des activités de controlling et de reporting confiées par le Conseil fédéral au futur conseil d'administration de la nouvelle SIFEM AG. Il a exigé par ailleurs que les modalités de la surveillance de cette société de gestion par le SECO et le CDF soient fixées contractuellement. Enfin, le CDF a recommandé d'attribuer le mandat de gestion de la prochaine période (2013 à 2016) dans le cadre d'un appel d'offres public.

Le 13e Sommet de la Francophonie s'est déroulé à Montreux du 20 au 24 octobre 2010. Suite au désistement du pays hôte initial, le Canada et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) avaient prié la Suisse de bien vouloir prendre le relais. Le Conseil fédéral a chargé le DFAE d'organiser cette manifestation, dont le financement a été budgétisé à 30 millions de francs.

Le CDF a vérifié les bases de décision liées au crédit. L'élaboration du budget a été confiée à un mandataire externe, avec lequel la Confédération avait conclu un contrat portant sur l'organisation de la manifestation pour un montant de 16,8 millions de francs. Comme le temps pressait entre le moment de la décision du Conseil fédéral et la date du sommet, l'attribution du mandat n'avait pas donné lieu à un appel d'offres public. Il n'y en a quasiment pas eu non plus pour la sélection des fournisseurs effectifs des prestations. Même si les modalités de leur choix n'ont violé aucune disposition contractuelle, le CDF est d'avis qu'il aurait fallu mettre au concours les prestations. La Confédération a versé à l'organisateur des paiements anticipés de 13,9 millions de francs. Ces avances représentaient 83 % de la somme contractuelle totale, qui s'élevait à 16,8 millions de francs, et couvraient la totalité des coûts de fonctionnement. Selon le CDF, ces paiements anticipés étaient excessifs.

La coordination et l'engagement opérationnel pour la sécurité ont été placés sous la responsabilité de la police du canton de Vaud. Le budget de dix millions de francs a été réparti entre les cantons de Vaud et de Genève, le DDPS et divers intervenants privés. Le CDF vérifiera le décompte final.

Le CDF a contrôlé la gestion financière de l'*Exposition universelle 2010 de Shanghai*. Le message du Conseil fédéral exigeait que le secteur privé finance env. 1/5 du budget du pavillon suisse, soit près de quatre millions de francs. Présence Suisse n'a pas ménagé ses efforts et a pris contact avec quelque 80 sponsors potentiels; 19 entreprises ont répondu positivement à l'appel en acceptant de contribuer aux coûts du projet pour 6,7 millions de francs, dont 5,2 millions en espèces et 1,5 million en nature. A la fin de juillet 2010, seuls 4,1 millions de francs avaient toutefois été versés. Le CDF a constaté que peu de sponsors se sont tenus aux échéances fixées dans les contrats. Comme certaines contributions de sponsors n'ont été versées qu'avec un important retard, Présence Suisse a dû imputer certains coûts au crédit «Présence Suisse à l'étranger». Cette solution a permis de réunir 2,6 millions de francs pour 2009, afin de couvrir les coûts de construction du pavillon suisse. Le message du Conseil fédéral prévoyait certes une telle possibilité, mais seulement si les contributions des sponsors s'avéraient inférieures à quatre millions de francs. Le CDF contrôlera encore le décompte final

1.7 Finances et impôts

Les résultats de l'audit de la *Trésorerie fédérale* mené auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC) sont bons. Les procédures mises en place pour les processus examinés et dans le système de contrôle interne sont transparentes. La documentation pertinente est accessible et compréhensible. L'organisation est conforme aux besoins opérationnels. L'audit a porté plus spécifiquement sur certains aspects de la politique de risque comme la gestion des transactions, la stratégie de placement, les instruments financiers dérivés ou encore la présentation des transactions dans le compte d'Etat. La politique de placement est définie de façon à mini-

miser les risques. Dans le domaine des instruments dérivés et des opérations à terme, le CDF a recommandé de réglementer la surveillance des garanties et d'impliquer le service indépendant (risk control) auquel incombe la surveillance des risques de contrepartie. Il a également recommandé de mieux réglementer la gestion de trésorerie et de mieux la documenter. Le CDF estime aussi que la politique de gestion des risques de change devrait être réexaminée et définie par écrit. L'art. 70*a* de l'ordonnance sur les finances de la Confédération prévoit que, dans certaines circonstances, les risques de change doivent être couverts. Le CDF a calculé les coûts de cette couverture et en a conclu que la politique de couverture des risques de change doit être reconsidérée. Le cas échéant, une modification de l'ordonnance sur les finances de la Confédération pourrait être nécessaire.

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*. Il a effectué des contrôles auprès de certains cantons et dans des offices fédéraux. Aucune erreur ou anomalie significative n'a été relevée, sauf dans les données relatives aux sociétés bénéficiant d'un allégement de l'impôt fédéral direct. Les contrôles exercés par l'AFC sur les données individuelles sont pertinents et systématiquement mis en œuvre. La plausibilité et la traçabilité des opérations ont été améliorées. Les constats les plus importants concernaient les cantons de Schwyz et de Vaud. Suite à l'audit effectué dans le canton de Schwyz, les données relatives à la fortune nette ont dû être fortement corrigées. Le canton de Vaud a livré des données entachées d'erreurs pour tous les indicateurs de la péréquation des ressources, à l'exception du revenu des personnes physiques assujetties à la source. Les erreurs les plus conséquentes concernaient les sociétés au bénéfice d'allégements fiscaux. Le groupe technique d'assurance-qualité RPT a émis une réserve générale sur les données vaudoises pour cette catégorie de sociétés. Les données 2005 à 2007 relatives aux personnes morales bénéficiant d'allégements fiscaux devront faire l'objet d'un nouvel examen. Si nécessaire, une correction rétroactive de la péréquation sera opérée (voir également le rapport sous *www.cdf.admin.ch*).

Se fondant sur les données relatives à la péréquation des ressources de 2007, le CDF a constaté que les *allégements de l'impôt fédéral direct* octroyés aux entreprises au titre de la politique régionale (arrêté Bonny) avaient été beaucoup plus importants que ce que les cantons avaient annoncé au SECO. La majeure partie de ces allégements fiscaux ont été accordés à des entreprises de services proches de la production. Leur volume est particulièrement élevé dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, où la compétence d'octroi appartient au département des finances cantonal et non au Conseil d'Etat, comme dans les quatorze autres cantons concernés. Selon la loi, les allégements fiscaux dépassant 50 % devraient constituer l'exception. Or ce n'est pas le cas dans les deux cantons mentionnés. L'ampleur du manque à gagner est toutefois difficile à estimer, premièrement parce que les allégements subissent de fortes fluctuations annuelles et deuxièmement parce que ces pertes sont partiellement théoriques. En effet, certaines des entreprises concernées ne seraient pas venues s'installer en Suisse sans cette incitation fiscale. La loi sur la politique régionale qui est en vigueur depuis début 2008 est beaucoup plus restrictive en matière d'allégements fiscaux. Les multinationales ne peuvent plus bénéficier de cette mesure incitative et les allégements ne sont plus octroyés que si l'entreprise crée au moins 100 postes de travail. Les décisions prononcées sous l'ancien régime (arrêté Bonny) courent cependant jusqu'en 2017.

Il n'existe aucune stratégie coordonnée à l'échelon fédéral pour contrôler l'octroi d'allégements fiscaux. Ni le SECO ni l'AFC n'interviennent sur le plan cantonal afin de vérifier l'application correcte des allégements. Le SECO, qui a toujours fait part de son scepticisme à l'égard de cet instrument de promotion économique, rend attentif aux divergences d'intérêts entre la Confédération et les cantons et se déclare inapte pour évaluer les aspects fiscaux. Pour sa part, l'AFC estime que la surveillance de cet instrument de la politique régionale incombe au SECO. Le CDF exige que les deux départements concernés se concertent sur les obligations et compétences de chacun en matière de surveillance, qu'ils définissent incessamment une stratégie de surveillance et qu'ils l'appliquent, afin de mettre un terme aux divergences d'interprétation entre les administrations fiscales.

Le CDF a examiné la *surveillance de l'AFC sur la taxation et la perception de l'impôt fédéral direct*. L'AFC veille à l'application uniforme et correcte des tâches de taxation et de perception qui sont déléguées aux cantons selon la loi sur l'impôt fédéral direct. Cette surveillance s'exerce dans un environnement varié, étant donné que les cantons mettent en place leurs propres organisations, ressources et moyens pour effectuer les tâches qui leur sont imparties. Le CDF avait déjà recommandé en 2007 de cadrer l'activité de surveillance par une analyse des risques et de fixer dans une directive les travaux attendus des inspecteurs. Deux ans plus tard, le CDF relève que la situation n'a pas évolué de façon significative. L'AFC allègue une surcharge chronique dans ses domaines de tâches centraux et ne partage pas l'avis du CDF quant à l'étendue de l'analyse des risques et à son impact sur les activités de contrôle dans les cantons. Le CDF considère que dans un contexte où les risques spécifiques varient d'un canton à l'autre et où les compétences et les tâches des contrôles cantonaux des finances sont également variables, une surveillance efficace de la part de l'AFC n'est possible que moyennant une analyse individuelle des risques, pour chaque canton er pour tous les processus inhérents à l'impôt fédéral direct. Des directives internes ont été créées en 2009, mais elles sont encore incomplètes. Dans sa prise de position, l'AFC invoque la souveraineté cantonale ou des obligations de surveillance cantonales. Le CDF est quant à lui d'avis que l'AFC est seule responsable de la surveillance en matière d'impôt fédéral direct (voir également le rapport complet sous *www.cdf.admin.ch*).

Le CDF collabore avec les contrôles cantonaux des finances qui le souhaitent, dans le cadre des audits effectués dans le domaine de l'*impôt fédéral direct*. Il a ainsi apporté son soutien à l'Inspection des finances du canton de Fribourg lors de l'audit de l'organisation du Service cantonal des contributions, des procédures de taxation et de perception ainsi que du décompte du paiement de l'impôt à la Confédération. Aucun contrôle de l'exactitude des taxations n'a été effectué, la surveillance de cette activité étant du ressort de l'AFC. Les contrôles effectués ont donné de bons résultats. Les décomptes d'encaissement de l'IFD remis à l'AFC au 31 décembre 2009 correspondaient à la comptabilité du Service cantonal des contributions. Le soutien technique apporté par le CDF à cet audit a été apprécié par l'Inspection des finances.

Le CDF a examiné si l'AFC était équipée pour tirer le meilleur parti du projet *«CH-Meldewesen Steuern» de la Conférence suisse des impôts* et quelles étaient les conséquences de ce projet pour la Confédération. Il s'est aussi intéressé à l'organisation de projet, à la situation actuelle, aux étapes à venir et aux facteurs critiques du projet, ainsi qu'à la sécurité de l'instrument choisi. Ce projet a été lancé par la Conférence suisse des impôts en 2007. Le système visé doit permettre l'échange électronique de messages entre toutes les autorités fiscales ainsi qu'avec les caisses

AVS/AI au trois échelons de l'Etat fédéral. Les échanges entre les participants s'effectuent par le biais d'une connexion Internet sécurisée, sur une plateforme d'échange de données. Quelque 80 000 messages ont été échangés dans le cadre d'une phase pilote qui a eu lieu entre novembre 2009 et fin mars 2010 et à laquelle ont participé cinq cantons et l'AFC. La plateforme est exploitée normalement depuis début avril 2010 et le développement a atteint le niveau visé. Le projet a donc subi «l'épreuve du feu» et tous les cantons ainsi que l'AFC se sont engagés à y participer activement d'ici 2015. Dans sa version définitive, «CH-Meldewesen Steuern» doit permettre l'échange d'environ 1,5 million de messages fiscaux par année. L'avantage principal de ce système est qu'il permet d'intégrer les autorités fiscales des trois échelons de l'Etat – communes comprises – dans le flux des informations et à ce titre, il s'agit d'un important projet de cyberadministration.

Pour l'instant, il est encore difficile de déterminer quel parti l'AFC pourra tirer de ce nouveau processus de communication dans le cadre de ses tâches de surveillance et quelle sera son efficacité. On ne peut pas non plus se prononcer de façon péremptoire sur son rapport coûts-bénéfices ni sur les conséquences qu'il pourrait avoir au niveau des recettes fiscales de la Confédération. L'amélioration de la collaboration entre administrations fiscales ne se traduira pas nécessairement par une augmentation des recettes de la Confédération. Cela aura toutefois un effet positif sur la fiabilité des décisions de taxation et fournira de précieuses indications permettant d'axer la surveillance des rentrées fiscales de la Confédération sur les risques.

La restructuration des processus dans le cadre du projet stratégique de remplacement et d'intégration de plusieurs systèmes informatiques centralisés (INSIEME) offre à l'AFC la possibilité de combler des lacunes dans le contrôle des recettes fiscales de la Confédération, lacunes dues à l'absence ou à la carence d'informations. Une analyse des risques permettrait de tenir compte d'informations qui avaient été exclues ou de besoins qui n'avaient pas encore été identifiés. L'AFC a l'intention d'analyser ce potentiel dans le cadre du projet INSIEME.

Le CDF a enfin mené un contrôle de suivi auprès de l'AFC au sujet des recommandations faites en 2005 suite à une évaluation du *contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée*. Pour concrétiser ces recommandations, l'AFC avait adopté plusieurs mesures. Le CDF considère que, dans le cadre du développement d'une stratégie pour l'exécution de la TVA, l'AFC doit aussi se poser la question de son positionnement à l'égard des contribuables. Deux objectifs prioritaires en matière de contrôles ressortent des objectifs de la réforme de la TVA, des interventions politiques et du rapport du Conseil fédéral sur les améliorations de la TVA. Les contrôles doivent d'une part contribuer à réduire les pertes de recettes fiscales et d'autre part garantir l'égalité de traitement des contribuables. Les autres objectifs poursuivis sont l'équité dans le traitement d'un grand nombre de contribuables et la lutte contre la criminalité économique. Le CDF considère que ce cadre autorise l'AFC à envisager des approches innovatrices en matière d'exécution de la TVA et à imaginer, par exemple, une stratégie visant à accroître la détermination des contribuables à remplir correctement et volontairement leurs obligations fiscales. Une stratégie de ce type, fondée sur le principe de la prévention, serait en outre plus compatible avec le modèle de confiance qui doit aller de pair avec le principe d'autotaxation. Sa mise en œuvre pourrait entraîner un élargissement des besoins en matière d'information et de renseignements ainsi qu'un regroupement des ressources affectées au contrôle des cas présentant le plus de risques. L'AFC a approuvé les recommandations formulées.

1.8 Autres groupes de tâches de la Confédération

Le CDF a enquêté sur *l'origine des données et les analyses coûts-avantages des mesures de réduction du CO_2* auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). La Suisse a ratifié le protocole de Kyoto en 2003 et s'est ainsi engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % au total au cours de la première période d'engagement, de 2008 à 2012. La loi sur le CO_2 constitue le cadre juridique mis en place par la Suisse pour concrétiser ces engagements internationaux en matière de protection du climat. D'ici début 2013, tant le protocole de Kyoto que la loi sur le CO_2 devront être remplacés. Conformément au protocole, de nouveaux objectifs de réduction et des mesures appropriées seront définis pour la période d'engagement suivante, de 2013 à 2020. A cette fin, en février 2008 le Conseil fédéral a lancé un processus de révision de la loi sur le CO_2 afin de définir la politique de l'après-2012. Pour soutenir ces travaux, le CDF a concentré son enquête sur les instruments et les mesures de réduction des émissions de CO_2 en Suisse. Actuellement, l'objectif général de réduction du CO_2 pour la période d'engagement de 2013 à 2020 est aligné sur celui de l'UE. Le protocole de Kyoto prévoit en outre des sanctions pour les Etats qui ne respecteraient pas leurs engagements. C'est pourquoi des objectifs de réduction et des mesures plus ambitieux doivent être définis pour la période qui commencera en 2013. A cette fin, le Conseil fédéral a mis un projet en consultation en novembre 2008. L'objectif doit être atteint au moyen d'une combinaison d'instruments et de mesures. Le projet prévoit tout d'abord des mesures techniques concernant les bâtiments et les véhicules, qui possèdent un important potentiel de réduction et qui devraient fortement contribuer à la baisse des émissions de CO_2. Le dispositif est complété par la taxe d'incitation sur le CO_2 prélevée sur les combustibles, avec une affectation partielle à un programme d'assainissement des bâtiments qui constitue l'élément clé de la stratégie climatique de la Suisse, et par le négoce des certificats d'émission, qui s'ajoutent aux autres mesures, en partie volontaires, qui ont un effet sur les rejets de CO_2.

La Suisse dispose d'une vaste base de données sur différentes thématiques, qu'elle complète et précise continuellement. Il existe aussi de nombreuses études sur l'évolution de la demande énergétique et des émissions de gaz à effet de serre qui sont actualisées régulièrement. Les études qui sont publiées au sujet du potentiel, de l'efficacité et des analyses coûts-bénéfices des mesures de réduction du CO_2 peuvent être qualifiées de réalistes et fiables au sens le plus large. Des incertitudes existent toutefois quant à la fiabilité des hypothèses formulées. De plus, les problèmes de mise en œuvre ne peuvent être pris en compte dans les scénarios et les valeurs cibles qu'avec réserve. Les potentiels de réduction du CO_2 qui sont évoqués doivent donc être considérés comme des valeurs maximales, qui peuvent être atteintes dans le meilleur des cas. Des calculs sûrs et des conclusions fondées ne peuvent donc être fournis qu'après coup. Pour ces raisons, le CDF a recommandé à l'OFEV de représenter de manière transparente les paramètres de base, les hypothèses et les résultats dans les études traitant du potentiel des mesures de réduction des émissions de CO_2. Il l'a invité à standardiser les informations sur les périodes et unités de temps durant lesquelles un programme a réalisé ou doit permettre de réaliser des réductions des émissions de CO_2. Enfin, il lui a demandé de poursuivre le suivi des indicateurs climatiques, qui permet de mieux apprécier les développements sectoriels des émissions de CO_2 en Suisse. Cela facilite aussi l'évaluation des mesures et permet d'intervenir rapidement en cas d'évolution non désirée. L'OFEV a apprécié les

recommandations du CDF et annoncé vouloir les mettre en application sans délai (voir également le rapport sous *www.cdf.admin.ch*).

Le CDF a examiné si la sûreté du fonctionnement opérationnel du Centre d'exploitation de l'*Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT)* était garantie. Son but était également d'obtenir une vue d'ensemble de l'organisation, des prestations fournies et du respect des prestations convenues. Le Centre d'exploitation de l'OFIT est l'un des plus grands fournisseurs de prestations TIC de Suisse. L'éventail des plateformes, des systèmes et des applications exploités est très large. L'automatisation des opérations et leur contrôle sont très avancés. La force de l'OFIT réside dans sa capacité à dégager de grandes synergies. Les solutions particulières requièrent un plus gros investissement en ressources et engendrent donc plus de coûts. Environ 280 personnes travaillent au Centre d'exploitation. Certaines d'entre elles ont des connaissances très pointues. Si l'on rapporte l'effectif au nombre de tâches effectuées, les spécialistes à disposition sont très peu nombreux. Il existe donc un risque latent auquel la direction de l'OFIT doit être attentive. L'OFIT ne peut dégager des synergies que si les clients sont prêts à reprendre les standards existants et à adapter leurs besoins aux possibilités. Pour des questions légales et de protection des investissements, cela s'avère parfois difficile. Le CDF a mis en évidence un potentiel d'amélioration au chapitre de la résolution des dérangements affectant plusieurs systèmes. Il a également recommandé de mieux tenir compte de l'optique de l'utilisateur final lors de l'analyse des dérangements des applications complexes.

En décembre 2009, le CDF a effectué un nouvel audit du *Programme Schengen/ Dublin*. L'accord d'association prioritaire avec l'UE a pu être mis en œuvre dans les délais grâce à un effort extraordinaire fourni par le personnel du DFJP pour mettre en place la solution informatique nécessaire. L'entrée en vigueur opérationnelle de l'accord était fixée au 12 décembre 2008 et au 20 mars 2009 pour les aéroports, mettant ainsi un terme au projet le plus urgent du programme. Le crédit d'engagement a été relevé en 2008, passant de 101 à 141 millions de francs, et court jusqu'à fin 2012. Il est géré de manière centralisée par le Secrétariat général du DFJP. En 2008 les dépenses du programme se sont montées à 32,6 millions de francs. Au moment de l'audit, l'UE devait encore décider si elle allait poursuivre le projet SIS II ou développer le système existant. La pénurie de personnel et la forte proportion de collaborateurs externes, surtout dans la fourniture de services informatiques internes, sont des risques connus du programme Schengen/Dublin. Le CDF a donc recommandé de fournir un effort dans la résolution du problème des suppléances et de garantir le transfert des connaissances des collaborateurs externes au personnel interne.

Le CDF a audité *la mise en œuvre de l'imputation des prestations dans le domaine des baux* par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Son objectif était de vérifier dans quelle mesure les baux sont gérés en conformité avec les exigences du nouveau modèle comptable et s'ils sont couverts par les contrôles internes. Il a constaté que depuis 2010, l'OFCL impute les prestations selon un modèle de location clairement défini pour tous les immeubles. D'ici avril 2011, toutes les conditions devaient être réunies pour pouvoir procéder à l'analyse et à l'optimisation de tous les processus impliquant des coûts, pour chaque bâtiment. La conception du processus d'imputation interne est adéquate. Pour optimiser l'utilisation des infrastructures d'exploitation et réaliser éventuellement des économies de coûts, le CDF a recommandé d'accorder la plus grande attention non seule-

ment au type d'affectation des surfaces mais aussi à leur degré d'utilisation. L'OFCL a garanti qu'à fin 2010, les indicateurs d'occupation des surfaces de bureau et des charges de loyer seraient publiés et que les valeurs théoriques/réelles des postes de travail ainsi que les réserves seraient définies contractuellement avec les usagers.

Le CDF a pu se convaincre que les risques inhérents à toutes les activités sont identifiés et évalués, pour chaque processus. L'organisation et les processus mis en place pour la gestion des risques permettent d'adapter rapidement les procédures et les responsabilités en cas de changement.

Pour l'OFCL, les usagers n'annoncent que de façon lacunaire les éléments nécessaires pour atteindre les objectifs généraux. La conscientisation des coûts liés à la location des locaux peut être améliorée. Dans cette perspective, le CDF a recommandé à l'OFCL de solliciter régulièrement les usagers afin qu'ils donnent des informations sur les économies de coûts par unité de surface et de comparer les besoins d'espace des différents usagers. L'OFCL s'est engagé à mettre en œuvre ces recommandations.

Le CDF a réalisé un audit transversal du domaine des acquisitions auprès des *secrétariats généraux du DFAE, du DFI, du DFJP, du DFF et du DETEC*. Il a constaté que les prescriptions relatives aux marchés publics ne sont que partiellement observées. Les secrétariats généraux ont pour leurs départements respectifs une fonction de modèle et de conduite. Il est donc très important que ces services respectent le droit des marchés publics. Le CDF a aussi recommandé que les besoins soient mieux étudiés et que les risques soient identifiés et surveillés de façon plus systématique. Le CDF a notamment relevé que certaines acquisitions dont la valeur était supérieure au seuil des appels d'offres OMC étaient réalisées soit par invitation à soumissionner, en échelonnant les commandes, soit de gré à gré, en invoquant l'une des exceptions prévues à l'art. 13 de l'ordonnance. Cette disposition a été à maintes reprises invoquée sans droit. Trop peu d'importance est accordée aux quatre principes de la législation sur les marchés publics, qui sont la transparence, l'utilisation économique des fonds publics, l'égalité de traitement et la concurrence. Le CDF a recommandé d'adapter les procédures et d'édicter des directives à faire appliquer impérativement. A l'avenir, le projet «Gestion des contrats Confédération» devrait permettre de dégager et d'exploiter des synergies. Ces recommandations ont été bien reçues. Les mesures correspondantes devaient être définies et mises en œuvres immédiatement (voir également le rapport sous *www.cdf.admin.ch*).

En 2009, le CDF a effectué un audit transversal de neuf unités administratives portant sur le *Business Continuity Management (gestion de la continuité de l'exploitation en cas de catastrophe)*. Entre avril et octobre 2010, cet exercice a été répété avec quatre établissements de la Confédération (Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle, Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, Institut suisse des produits thérapeutiques), ainsi que La Poste Suisse et les Chemins de fer fédéraux suisses. La question centrale était de savoir si, en cas de crise ou de catastrophe, ces établissements et entreprises de la Confédération disposaient de plans d'urgence permettant de garantir la continuité des fonctions critiques et leur remise en service en temps utiles. Le CDF a constaté que dans les établissements et entreprises contrôlés, le Business Continuity Management est globalement bien documenté et qu'il fait partie de la réalité quotidienne. Tous ont des états-majors de crise et ont défini une gestion de crise. Ce n'est qu'en exerçant régulièrement les procédures prescrites dans les plans d'urgence,

qu'une organisation peut se dire prête à affronter une crise réelle. La plupart des organisations contrôlées effectuent des tests dans différents domaines. Les stratégies d'entreprise, la volonté du management et le mode d'action axé sur les processus qui découle des certifications conformément à des normes internationales, contribuent à intégrer le Business Continuity Management dans la gestion quotidienne. La proximité de la clientèle dans un marché ouvert semble aussi être un facteur de poids.

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, qui acquiert par ces contrôles des connaissances détaillées sur les organisations soumises à la surveillance financière conformément 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 2009 était conforme aux dispositions légales ainsi qu'à celles de l'art. 126 de la Constitution fédérale relatives à la gestion des finances (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 attire l'attention sur plusieurs points: l'impossibilité de contrôler l'impôt fédéral direct, des prêts au titre de l'encouragement à la construction et à l'accession à la priorité de logements qui ne sont pas inscrits à l'actif, la méthode de calcul de la provision pour les remboursements de l'impôt anticipé, la régularisation comptable des subventions de base versées à titre d'aide aux universités, mais aussi le mode d'imputation des avances destinées au fonds pour les grands projets ferroviaires ainsi que la valorisation des prêts octroyés à l'assurance-chômage. Dans son dernier rapport, le CDF avait proposé qu'à l'avenir, le compte des investissements soit présenté et commenté dans un chapitre séparé de l'annexe du compte d'Etat. L'Administration fédérale des finances a mis en œuvre cette recommandation dans le message concernant le compte d'Etat 2009.

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 2009 du fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP). En vertu des ces dispositions, les grands projets ferroviaires comprennent la nouvelle ligne ferroviaire 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 l'emprunt de la Confédération. Le FTP a la forme d'un fonds sans personnalité juridique doté d'une comptabilité propre (compte spécial), qui présente de façon transparente le financement et l'utilisation des ressources allouées aux différents 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 les comptes étaient tenus conformément au principe de régularité et la clôture des comptes 2009 était conforme aux dispositions légales et réglementaires. Le CDF a recommandé aux commissions des finances des Chambres fédérales d'approuver le compte spécial 2009 du FTP.

2.3 Fonds d'infrastructure

Le fonds d'infrastructure sert à financer le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que les 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. 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. 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 2009 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. Il a néanmoins signalé que, conformément à la loi sur le fonds d'infrastructure, les routes nationales en construction sont inscrites à l'actif du fonds pour un montant d'environ 1,1 milliard de francs alors qu'elles ne représentent pas une véritable substance pour le fonds, puisqu'une fois achevées elles sortent de l'actif via un compte de charges. De plus, en raison de leur propriété, les routes nationales en construction sont aussi comptabilisées dans les comptes de la Confédération en tant qu'actifs.

2.4 Assurances sociales

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 les comptes du *Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance perte de gain (APG) et de l'assurance invalidité (AI)* pour l'exercice clos au 31 décembre 2009. Il a pu recommander au conseil d'administration du Fonds de compensation AVS et au Conseil fédéral d'approuver les comptes.

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 (CFC)*, à Berne, et la *Caisse suisse de compensation (CSC)*, 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. 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. En 2009, la CFC à encaissé des cotisations AVS/AI/APG à hauteur de 1,3 milliard de francs et versé des prestations dans les mêmes domaines pour un montant d'environ 2,1 milliards. L'équilibrage des recettes et des dépenses intervient par le biais du Fonds de compensation AVS. Le CDF a pu confirmer que les dispositions légales et les directives complémentaires de l'Office fédéral des assurances sociales avaient été respectées. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les allocations familiales, le 1er janvier 2009, la CFC gère aussi une caisse d'allocations familiales pour l'administration fédérale et d'autres organisations affiliées. Pour son premier exercice, cette caisse a versé des allocations totalisant 193 millions de francs. Le CDF a pu confirmer le respect des prescriptions applicables.

Le *Fonds de compensation de l'assurance-chômage* est géré par le SECO. Les 26 caisses publiques et 11 caisses privées y sont consolidées, et le fonds sert au versement des indemnités aux services cantonaux. En 2009, le Fonds de compensation AC a enregistré des recettes de 6,2 milliards de francs et des dépenses de 7,6 milliards de francs. L'exercice s'est soldé par un excédent de dépenses de 1,5 milliard de francs. Le capital propre négatif s'élevait à 4,6 milliards de francs à fin 2009 et les prêts de trésorerie de la Confédération à 5,6 milliards. Le Parlement a adopté une révision partielle de la LACI destinée à améliorer l'équilibre financier de l'assurance-chômage. Le référendum contre cette révision ayant abouti, le peuple a dû se prononcer et a accepté la révision lors de la votation du 26 septembre 2010. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi a été fixée au 1er avril 2011. En sa qualité d'organe de contrôle du Fonds de compensation AC, le CDF a examiné le compte 2009. Il a recommandé à la commission de surveillance, à l'intention du Conseil fédéral, d'approuver le compte 2009.

2.5 Entreprises et établissements

Sur la base de l'art. 35*a* de la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales, le CDF a révisé les *comptes annuels 2009* 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 2009 sans restriction. La comptabilité et les comptes annuels sont conformes aux prescriptions légales. Les observations et recommandations formulées au sujet de la tenue de la comptabilité et de l'établissement des états financiers, de l'organisation des processus et du contrôle interne ont été acceptées et des mesures ont été adoptées. La qualité des comptes annuels consolidés est comparable à celles des années précédentes, même si l'établissement des premiers comptes consolidés de la Confédération a nécessité des adaptations dans le compte spécial du domaine des EPF.

Etablissement fédéral de droit public, *Swissmedic* 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 2009 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 2009.

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, de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, de l'Autorité de surveillance en matière de révision et de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales* (FIPOI). Il a pu recommander l'approbation des ces comptes sans restriction. La comptabilité et les comptes annuels répondaient aux prescriptions légales. La liste complète des mandats de révision confiés au CDF figure à l'annexe 1.

3 Organisation internationales

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 révise notamment les comptes de trois organisations 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. Seules 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 et évalué le travail de l'Audit interne.

Au cours de l'année 2010, 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 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. Ces audits de suivi sont aussi évoqués dans le rapport annuel du CDF afin de souligner le rôle central qu'il accorde à la réalisation des recommandations formulées.

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

Une révision en suspens au sens de l'art. 14 LCF désigne une situation où la mise en œuvre d'une recommandation du CDF a pris du retard dans le service contrôlé. La mise en œuvre affiche du retard à la fin d'un exercice si une unité administrative 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 l'unité administrative 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 de nombreuses recommandations au cours de l'exercice sous revue. Celles-ci ont été admises par les services contrôlés et leur mise en œuvre est intervenue dans le délai fixé 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 à ce stade.

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

Lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe, en vertu de l'art. 15, al. 3, de la loi sur le Contrôle des finances, 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 doit en être informé. Le CDF en informe également la Délégation des finances des Chambres fédérales.

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. Le CDF n'a pas été amené à fournir des informations au sens de l'art. 15 LCF durant l'exercice sous revue.

4.4 Obligation de dénoncer, droit de dénoncer, protection des informateurs

Conformément à la décision prise par le Conseil fédéral en 2003, le CDF est le service officiellement désigné pour recueillir les signalements de personnes souhaitant attirer l'attention des autorités sur des irrégularités. Cette possibilité n'est pas seulement ouverte aux employés de l'administration fédérale, mais à toute personne disposant d'informations concernant des irrégularités commises dans le cadre des activités étatiques.

Le CDF reçoit plusieurs signalements par année, dont une douzaine environ sont suffisamment solides pour justifier des mesures allant d'un renforcement de la surveillance financière à la dénonciation aux autorités de poursuite pénale. Ces chiffres sont largement inférieurs à ceux constatés dans le secteur privé ou dans d'autres pays qui ont institué un service comparable. Un bureau de signalement ne peut être efficace que s'il jouit d'une grande notoriété et si les personnes sont certaines de n'avoir à subir aucun inconvénient du fait de leur dénonciation. Depuis 2003, un seul mémento sur la lutte contre la corruption a été distribué à toutes les unités administratives.

En ce qui concerne les risques de représailles, la situation du personnel s'est nettement améliorée depuis le 1er janvier 2011, avec l'entrée en vigueur de l'art. 22*a* de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS *172.220.01*), qui prévoit que nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, dénoncé une infraction ou annoncé une irrégularité ou pour avoir déposé comme témoin. Combinée à la modification de l'art. 14 LPers selon laquelle la résiliation du contrat de travail est nulle si elle a été prononcée en raison d'une dénonciation ou d'un signalement, cette nouvelle disposition offre un cadre légal nettement plus avantageux pour les personnes concernées. Ceux qui donnent de leur personne pour améliorer l'intégrité des activités de l'administration doivent être protégés. En revanche, ceux qui ne transmettent pas leur signalement au service désigné et s'adressent directement à l'opinion publique, par voie de presse, n'ont droit à aucune protection.

L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions de la LPers est l'occasion de lancer une vaste campagne de sensibilisation. De fait, toutes les personnes travaillant au sein de l'administration fédérale doivent recevoir des informations à ce sujet par la poste. A l'avenir, elles seront tenues de dénoncer tout délit poursuivi d'office qu'elles auront constaté dans le cadre de leur activité ou qui leur aura été signalé. Elles ont en outre le droit de signaler au CDF d'autres irrégularités qu'elles auraient

constaté dans le cadre de leur activité professionnelle ou qui leur auraient été signalées. Les irrégularités visées sont par exemple une mauvaise gestion de projet, un usage dispendieux des ressources ou des dépenses inutiles. Les faits pourront être signalés au CDF même si leur qualification pénale n'est pas certaine pour l'informateur ou si des investigations supplémentaires sont encore nécessaires pour établir les faits.

Cette révision de la loi ne s'applique pas aux unités administratives décentralisées dont le personnel n'est pas soumis à la loi sur le personnel de la Confédération. Ainsi, plusieurs unités décentralisées qui exercent des fonctions de surveillance dans les secteurs de l'économie et de la sécurité ne sont pas couvertes par l'obligation de dénoncer, le droit de dénoncer et la protection des travailleurs qui signalent des irrégularités. De fait, le personnel de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, de swissmedic ou encore de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire n'est pas soumis à la loi sur le personnel de la Confédération. Le Conseil fédéral devrait remédier à cette situation insatisfaisante dans les meilleurs délais.

5 Procédures législatives et avis

En vertu de l'art. 7 LCF, les tâches du CDF englobent, en plus des audits, la participation à des procédures de consultation concernant des projets de lois et d'ordonnances. Au stade des travaux préparatoires déjà, le CDF exerce ainsi une influence sur des aspects essentiels pour la surveillance financière.

5.1 Révision de la loi sur le Contrôle des finances

Le 26 mai 2010, en réponse à la motion 07.3282 «Haute surveillance de l'impôt fédéral direct», le Conseil fédéral a chargé le CDF d'ouvrir une procédure de consultation. Le projet présenté avait notamment pour but de remédier à l'impossibilité de contrôler l'impôt fédéral direct et instituait à cet effet une compétence de contrôle du CDF dans la loi sur le Contrôle des finances. Le CDF aurait ainsi pu procéder à des contrôles dans les cas où le contrôle cantonal des finances ne pourrait ou ne voudrait pas exercer la surveillance financière sur l'impôt fédéral direct. A l'heure actuelle, aucune instance de surveillance financière indépendante n'est compétente pour mener des contrôles dans ce domaine. Le compte d'Etat comporte ainsi un poste de 17 milliards de francs au titre des recettes de l'impôt fédéral direct qui ne peut pas être vérifié par le CDF. Cela représente environ un tiers du budget de la Confédération.

Compte tenu des critiques émises à l'égard du document soumis à la consultation par différents partis et associations, par une majorité des gouvernements cantonaux et par la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à une révision de la loi sur le Contrôle des finances et donc à l'introduction d'une compétence d'examen du CDF. En lieu et place, la lacune existante dans la surveillance doit être comblée par une modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD). La solution privilégiée consisterait à obliger les cantons à faire contrôler annuellement la régularité des comptes de l'impôt fédéral direct par leur organe de surveillance financière, lequel le confirme-

rait à l'Administration fédérale des contributions et au CDF. Dans son attestation de vérification du compte d'Etat, le CDF devrait alors indiquer que le domaine de l'impôt fédéral direct n'a pas été révisé par ses soins. Il devrait s'appuyer sur les rapports de révision des contrôles cantonaux des finances. Parallèlement, la surveillance par l'Administration fédérale des contributions devrait être renforcée.

5.2 Avis et consultations

Au cours de l'année sous revue, le CDF a été invité à participer à plus de 60 procédures de consultation des offices et s'est manifesté dans une douzaine de cas en proposant des modifications matérielles. La plupart du temps, il s'agissait de légères imprécisions au sujet des relations entre le CDF et le Conseil fédéral ainsi que le Parlement, des rapports du CDF ou encore de la distinction entre la surveillance financière au sens de la LCF et les mandats d'organe de révision. Des révisions de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération ainsi que de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ont affecté le CDF sur le plan institutionnel.

Une question essentielle concernait la mise en œuvre du rapport sur la gouvernance (Corporate Governance) à propos de la nature de l'organe de révision des unités autonomes. Le CDF a en effet relevé qu'en la matière, plusieurs établissements de droit public d'assez petite taille étaient traités comme des entreprises cotées en bourse. Le CDF ne voit pas la nécessité d'une approche aussi restrictive, qui limite la concurrence et favorise les grandes sociétés fiduciaires.

Le CDF est par ailleurs en contact permanent avec l'Administration fédérale des finances. Au cours de l'exercice sous revue il a notamment répondu à des questions en rapport avec la comptabilisation des fonds de tiers et des cofinancements et avec des exceptions au principe du produit brut. Enfin, le manuel de tenue des comptes est constamment mis à jour et le CDF est invité à se prononcer avant chaque mise en vigueur d'une modification.

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 de la péréquation financière et de la compensation des charges». Il œuvre au sein du groupe interdépartemental de lutte contre la corruption (voir également ch. 4.4). 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 appréciations.

5.4 Diffusion des bonnes pratiques

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a publié une lettre d'audit consacrée à la réglementation sur les justificatifs internes, à l'introduction d'un journal des mutations dans le domaine des salaires, au concept de gestion des droits d'accès SAP et

au passage des cadres de l'administration fédérale dans l'économie privée. Les lettres d'audit peuvent être consultées sur le site du CDF (*www.cdf.admin.ch*).

Depuis plusieurs années, le CDF organise aussi un cours destiné aux employés de la Confédération qui exercent des activités de surveillance. L'objectif de ce cours de trois jours est de professionnaliser ces activités. Comme les participants proviennent de secteurs très divers tels que les assurances sociales, l'environnement ou les douanes, ce cours est également très propice à l'échange d'expériences.

5.5 Publication des rapports de surveillance financière

Le but premier des rapports du CDF est d'apporter un soutien aux unités administratives concernées et d'assister le Conseil fédéral et le Parlement dans leurs activités de surveillance. Selon l'art. 14, al. 2, de la loi sur le Contrôle des finances, le CDF décide de la publication des rapports après que ceux-ci ont été examinés par la Délégation des finances des Chambres fédérales. Il est bien conscient de l'intérêt du public pour les résultats de ses audits et publie régulièrement des rapports dont le contenu est jugé d'intérêt général. Mais il doit rester possible pour le CDF d'effectuer des audits dont les résultats ne sont pas rendus publics, notamment dans des situations délicates ou dans le domaine de la protection de l'Etat. Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a reçu six demandes d'accès à des documents officiels fondées sur la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans; RS *152.3*). Aucun émolument n'a été demandé pour quatre d'entre elles, puisqu'elles n'ont occasionné que onze heures de travail. Pour les deux autres demandes, qui nécessitaient plus de travail, le CDF a informé les journalistes du montant possible des émoluments, comme le prévoit la loi. Selon l'art. 17 LTrans, l'accès aux documents officiels est en effet soumis au paiement d'un émolument, sauf si le règlement de la demande occasionne peu de frais. Il n'est en outre perçu aucun émolument pour les procédures de médiation et en première instance.

Pour la première demande, de nombreuses données personnelles ne pouvaient être neutralisées efficacement. Dans ce cas de figure, si l'on veut tout de même permettre l'accès au document, il faut consulter les personnes concernées afin d'obtenir leur accord. Lorsque celles-ci se trouvent à l'étranger, cela occasionne des frais supplémentaires pour la correspondance. Dans le deuxième cas, il s'agissait d'un document classé *confidentiel*. Bien que conscient de cet état de fait, le requérant voulait tout de même y avoir accès. La loi prévoit un examen du document classifié qui, dans le cas d'espèce, aurait engendré une grande somme de travail pour l'unité administrative concernée. Dans les deux cas, les requérants ont déposé une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence avant même qu'une décision matérielle de refus ou d'accès limité ne leur ait été notifiée. Ces procédures de médiation ont donc été introduites en se fondant uniquement sur la notification d'une information relative à d'éventuels émoluments pour permettre l'accès aux documents demandé.

L'art. 14, al. 2, LCF est une norme spéciale au sens de l'art. 4, let. b, LTrans, ce qui signifie que le CDF peut sans autres refuser l'accès à ses rapports d'audit. Cela lui est notamment possible si les perspectives d'accès au document sont très faibles en raison des prescriptions en matière de protection des données ou de protection de l'Etat, autrement dit lorsque les ressources requises pour traiter la demande sont

disproportionnées par rapport aux informations légalement accessibles. Les réviseurs privés sont soumis à un régime de secret professionnel passible de sanctions pénales. Ce secret professionnel est notamment opposable à l'assemblée générale. Cette réglementation a pour but que l'organe de révision informe le conseil d'administration de manière franche sur tous les sujets possibles, en laissant au conseil d'administration la responsabilité d'informer les actionnaires de façon appropriée. Pour sa part, le CDF informe toujours la Délégation des finances des Chambres fédérales ainsi que le chef du département concerné. En outre, par le biais de son rapport annuel, le CDF rend publiquement compte de ses principaux audits et de ses constatations les plus intéressantes.

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 à 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 2010, elle s'est intéressée aux domaines de la formation et de la recherche ainsi qu'à celui de l'agriculture, tandis que le thème principal de la réunion était la surveillance des hautes écoles spécialisées.

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 la compréhension réciproque et améliorent le professionnalisme de la surveillance financière dans le système fédéraliste suisse.

6.2 Inspections des finances de la Confédération

Treize offices fédéraux disposent d'une inspection des finances au sens de l'art. 11 de la loi sur le Contrôle des finances. 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 supervision technique et s'assure notamment de l'efficacité des contrôles effectués par ces services. Il assure

également la formation et le perfectionnement professionnels des collaborateurs des inspections des finances de l'administration fédérale centrale. Par conséquent, la formation interne du CDF est en principe également ouverte aux inspections des finances.

La concertation entre les responsables des différentes inspections des finances a été intensifiée par la mise en place de rencontres régulières entre le CDF et ces inspections. Ainsi, le projet de mise en place d'un logiciel de gestion d'audit a par exemple été achevé, ce qui 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 de la loi sur le Contrôle des finances.

6.3 Cours des comptes étrangères

Depuis les années 50, 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 d'Etats européens. Le CDF fait partie de ce groupe régional depuis sa création et son directeur est membre du comité depuis 2005.

Le *XX^e INCOSAI*, congrès triennal de l'INTOSAI, s'est tenu à Johannesburg du 22 au 27 novembre 2010 en présence de quelque 600 participants venus du monde entier. Le programme de ce congrès incluait la définition du plan stratégique pour les années 2011 à 2016, qui met l'accent sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle, la mise en œuvre des normes d'audit ISSAI, l'intensification de la lutte contre la corruption ainsi que l'optimisation de l'échange d'expériences et d'informations entre les institutions supérieures de contrôle. Les deux principaux thèmes traités lors de ce congrès ont été la valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle ainsi que les audits environnementaux et le développement durable. Les résultats du congrès ont été résumés dans les Accords de Johannesburg de 2010. Le prochain INCOSAI sera organisé en 2013 par la Chine.

Le CDF participe à deux 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 a animé des ateliers sur ce sujet en France en Pologne et en Finlande. Le CDF est aussi 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 des *cours des comptes européenne et espagnole* ont rendu visite au CDF afin de se familiariser avec le système suisse de surveillance et à ses particularités liées au fédéralisme. Le CDF a participé conjointement avec les instances supérieures de contrôle d'Allemagne et du Danemark à l'examen par les pairs de la *Cour des comptes d'Autriche*. Le rapport final a été remis fin 2010.

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 y sont régulièrement invités, dans le but de favoriser l'échange international d'informations et d'expériences.

Ces dernières années, les audits de *programmes européens* de la Cour des comptes européenne auxquels le CDF a participé se sont multipliés.

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*). 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 de la loi sur le Contrôle des finances, 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, 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, de l'assurance-chômage, des données de la péréquation des ressources et de la compensation des charges ainsi que des taux de la dette fiscale nette de la TVA, et enfin 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, mais s'étend à tous les bénéficiaires de subventions, aux institutions assumant des tâches publiques et aux entreprises de la Confédération.

Le CDF effectue systématiquement *des évaluations et des audits transversaux*. Les évaluations visent à améliorer la mise en œuvre et l'efficacité des mesures étatiques par le biais de recommandations. Les audits transversaux consistent à comparer diverses unités administratives pour déterminer le meilleur moyen d'exécuter les tâches. Les rapports sont disponibles à l'adresse *www.cdf.admin.ch*.

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 a obtenu son agrément en qualité d'expert-réviseur en septembre 2009. Plusieurs collaborateurs du CDF sont par ailleurs inscrits dans le registre des experts-réviseurs à titre individuel. 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. Il accroît en outre l'attractivité du CDF sur le marché du travail.

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

7.3 Finances

Durant l'année sous revue les charges se sont élevées à 20,4 millions de francs et les recettes à 1,3 million de francs. Les charges et les recettes sont détaillées ci-après:

Charges et recettes	2009 Compte	2010 Budget	2010 Compte	Différences par rapport au budget	
		en milliers de francs		milliers de fr.	en %
Charges	*19 977*	*21 392*	*20 412*	*–979*	*–4,6*
Charges de personnel	16 826	17 257	17 109	–148	–0,9
Location de locaux	1 112	1 093	1 084	–9	–0,8
Charges de biens et services liées à l'informatique	733	1 045	654	–391	–37,5
Charges de conseil	645	995	649	–346	–34,8
Autres charges d'exploitation	629	952	881	–72	–7,5
Amortissements	33	50	37	–13	–26,8
Attribution à des provisions	–	112	112	0	0
Revenus	*1 381*	*1 130*	*1 320*	*190*	*16,8*
Compensations	1 239	1 120	1 291	171	15,3
Autres revenus	20	10	29	19	186,1
Prélèvement sur provisions	122	–	–	0	0

Par rapport au budget, le compte 2010 affiche un solde de crédit d'un 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 ‰ 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'Admi-

nistration fédérale des finances relatif au coût des places de travail selon la classe de salaire. Ces indemnisations se sont élevées à 1,3 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.

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

(L'annexe 1 contient la liste de tous les audits qui ont été soumis à la Délégation des finances des Chambres fédérales de février 2010 à janvier 2011.)

Tribunal pénal fédéral

- Audit de la gestion financière

Chancellerie fédérale

- Examen des coûts d'hébergement du site www.ch.ch

Département fédéral des affaires étrangères

Secrétariat général

- Audit intermédiaire concernant l'Exposition universelle de Shanghai
- Analyse des processus pour le Sommet de la francophonie à Montreux

Direction du droit international public

- Audit de la gestion financière

Représentations suisses à l'étranger

- Audit de la gestion financière de la représentation de Lima
- Audit de la gestion financière et audit de construction de la représentation de Harare
- Audit de la gestion financière et audit de construction de la représentation d'Islamabad
- Audit de la gestion financière du Swiss Business Hub de Sao Paulo
- Audit de la gestion financière du Swiss Business Hub de Chicago

Direction du développement et de la coopération

- Audit des avances et des décomptes de frais d'exploitation des bureaux de la coopération
- Coopération avec l'Europe de l'Est: où vont les fonds et à combien s'élève la charge administrative?

Département de l'intérieur

Secrétariat général

- Audit de la surveillance des fondations et de la gestion financière

Office fédéral de la culture

- Bibliothèque nationale suisse: pilotage et surveillance de l'informatique

Archives fédérales suisses

- Examen du décompte du projet PLANETS de l'UE

Office fédéral de la santé publique

- Evaluation de l'atteinte des objectifs de Tarmed
- Evaluation de l'approbation des primes et de la surveillance des assureurs-maladie
- Audit de la gestion financière

Office fédéral des assurances sociales

- Surveillance des prestations complémentaires et des subventions aux organismes d'utilité publique
- Surveillance des caisses de compensation AVS

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

- Audit des subventions dans les domaines des universités, de la formation et de la recherche nationale
- Audit de Swissnex à Boston
- Audit dans le domaine de la gestion du personnel

Département fédéral de justice et police

Secrétariat général

- Audit du volet informatique de l'accord de Schengen/Dublin

Office fédéral de la police

- Audit de la gestion financière
- Audit des dépenses 2009 auprès des divisions Observation et Enquêtes/ Engagements spéciaux

Office fédéral des migrations

- Taxe spéciale et obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais dans le domaine de l'asile
- Mise en œuvre du nouveau système de surveillance financière dans le domaine de l'asile

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

Service de renseignement de la Confédération

- Audit de la gestion financière des comptes 2009

armasuisse Services centraux

- Environnement SAP: analyse de la situation

armasuisse Immobilier

- Audit de certains aspects de la gestion de portefeuille et de la gestion immobilière, évaluation de la gestion des coûts

Département des finances

Secrétariat général

- Audit des processus financiers et du système de contrôle interne

Administration fédérale des finances

- Révision du compte d'Etat 2009
- Audit de la gestion financière de la Trésorerie fédérale
- Audit de l'archivage des anciennes données de REFICO SAP R/3
- Audit de la qualité des données de la péréquation des ressources et de la compensation des charges
- Audit des opérations de paiement de la Confédération

Caisse d'épargne du personnel fédéral

- Révision des comptes 2009

Centrale de compensation

- Révision des comptes 2009 du Fonds de compensation AVS

Caisse fédérale de compensation

- Révision principale 2009
- Audit informatique de la solution sectorielle AKIS
- Vérification de clôture des comptes annuels 2009

Caisse suisse de compensation

- Révision principale 2009
- Vérification de clôture des comptes annuels 2009

Administration fédérale des contributions

- Impôt fédéral direct: audit de la surveillance des cantons
- Contrôle de la TVA: contrôle de la mise en œuvre des recommandations

- Contrôle de la perception des impôts – Audit conjoint avec le canton de Fribourg
- Projet «CH-Meldewesen Steuern»: état des travaux et conséquences pour l'AFC

Administration fédérale des douanes

- Corps des gardes-frontière: audit des processus financiers dans les nouvelles structures de conduite
- Audit de la gestion financière des arrondissements des douanes de Genève et Lugano
- Audit des comptes 2009

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Adéquation des prix d'imputation de l'OFCL
- Révision complémentaire du Centre média de la Confédération
- Mise en œuvre de l'imputation des prestations dans le domaine des baux

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Audit du Centre d'exploitation: sûreté de l'exploitation

Office fédéral du personnel

- Révision des comptes 2009 du Fonds de secours du personnel de la Confédération
- Audit de la mise en œuvre juridique et technique des allocations familiales auprès de l'OFPER
- Audit de la gestion financière: légalité et régularité des comptes 2009

Département de l'économie

Secrétariat d'Etat à l'économie

- Audit de la stratégie informatique et de l'organisation
- Audit de la gestion du personnel
- Portail PME: audit de l'organisation, des processus et du fonctionnement
- Audit de la constitution de la Société suisse de financement du développement SIFEM AG
- Audit des allégements fiscaux accordés dans le cadre de la politique régionale

Assurance-chômage

- Contrôle des comptes 2009
- Statistique du marché du travail et audit de l'application LAMDA X

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie

- Audit des subventions de l'agence pour la promotion de l'innovation CTI
- Examen de la gouvernance informatique
- Audit de la surveillance dans le domaine des hautes écoles spécialisées

Office fédéral de l'agriculture

- Analyse du pilotage de la recherche agronomique
- Conclusions tirées des audits de l'inspection des finances sur les paiements directs
- Audit de la surveillance de l'économie laitière

Office vétérinaire fédéral

- Informatique: stratégie, organisation et gestion de projet

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays

- Audit de la gestion financière

Commission de la concurrence

- Audit de la gestion financière

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

Office fédéral des transports

- Révision des comptes 2009 du fonds pour les grands projets ferroviaires
- Audit des imputations entre les divisions au sein des CFF
- Contrôle des crédits relatifs au raccordement au réseau à grande vitesse

Office fédéral des routes

- Révision des comptes 2009 du fonds d'infrastructure
- Projets d'entretien et d'aménagement des autoroutes
- Rémunération des prestations et assurance de la qualité dans les travaux de revêtement
- Systèmes de gestion du trafic et équipements d'exploitation des tunnels dans le domaine des routes nationales
- Evaluation de l'efficacité et de l'efficience des contrôles antipollution des véhicules routiers

Office fédéral de la communication

- Audit de la gestion financière

Office fédéral de l'environnement

- Examen des analyses coûts-utilité des mesures de réduction du CO_2
- Contrôle de suivi des recommandations dans le domaine de l'élimination des déchets

Office fédéral du développement territorial

– Audit de la gestion financière

Inspection fédérale de la sécurité nucléaire

– Audit des acquisitions de biens et de prestations de services

Examens au niveau des offices, examens interdépartementaux

– Aide aux pays de l'Est: examen des flux financiers au sein de la DDC et du SECO
– Autorisations SAP, Nouveau modèle comptable de la Confédération NMC – partie Finances
– Acquisitions de biens et de prestations de services dans les secrétariats généraux du DFAE, du DFI, du DFJP, du DFF et du DETEC
– Audit de la gestion de la continuité en cas de catastrophe dans l'administration fédérale décentralisée et les entreprises de la Confédération

Fondations, établissements, fonds et organisations spéciales

Fondation des immeubles pour les organisations internationales, Genève

– Révision des comptes 2009

Fondation Marcel Benoist

– Révision des comptes 2009

Fondation pro Arte

– Révision des comptes 2009

Pro Helvetia

– Révision des comptes 2009

Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses

– Révision des comptes 2009

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

– Révision des comptes 2009

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, Aarau

– Contrôle des comptes 2009

Conférence des recteurs des universités suisses

– Révision des comptes 2009
– Projet SciexNMS^{ch}: contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE

Fonds national suisse

– Révision des comptes 2009

Conférence universitaire suisse, Berne

- Révision des comptes 2009

Swissmedic

- Révision des comptes 2009

Domaine des EPF

- Révision des comptes consolidés 2009
- Audit de la comptabilité des immeubles propriétés de la Confédération dans le domaine des EPF

Conseil des EPF

- Révision des comptes 2009

Ecole polytechnique fédérale de Zurich

- Audit des services informatiques
- Révision des comptes 2009

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

- Audit des projets de construction
- Audit de la gestion du personnel
- Révision des comptes 2009

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

- Révision des comptes 2009

Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche

- Révision des comptes 2009

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

- Révision des comptes 2009

Institut Paul Scherrer

Révision des comptes 2009

Musée national suisse

- Audit des processus et externalisation des finances

Autorité fédérale de surveillance en matière de révision

- Révision des comptes 2009

Institut fédéral de la propriété intellectuelle

- Audit des décomptes de projet 2009 du Vietnam, de l'Azerbaïdjan et du Ghana
- Révision des comptes 2009/2010

Fonds social pour la défense et la protection de la population

- Révision des comptes 2009

Conférence suisse sur l'informatique, Bâle

- Révision des comptes 2009

Régie fédérale des alcools

- Révision des comptes 2009

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

- Révision des comptes 2009

Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

- Audit de la réalisation des objectifs et de la gestion financière

Fonds suisse pour le paysage

- Révision des comptes 2009

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

- Révision des comptes 2009

Fondation Parc national suisse

- Révision des comptes 2009

Organisation internationales

Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires

- Révision des comptes 2009

Union postale universelle

- Révision des comptes 2009
- Révision des comptes 2009 de la caisse de pensions et du fonds d'assurance
- Révision des comptes 2009 du fonds pour l'amélioration de la qualité des prestations

Union internationale des télécommunications

- Révision des comptes 2009 de l'union
- Révision des comptes 2009 de la caisse de pensions fermée
- Révision des comptes 2009 de la Caisse santé

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

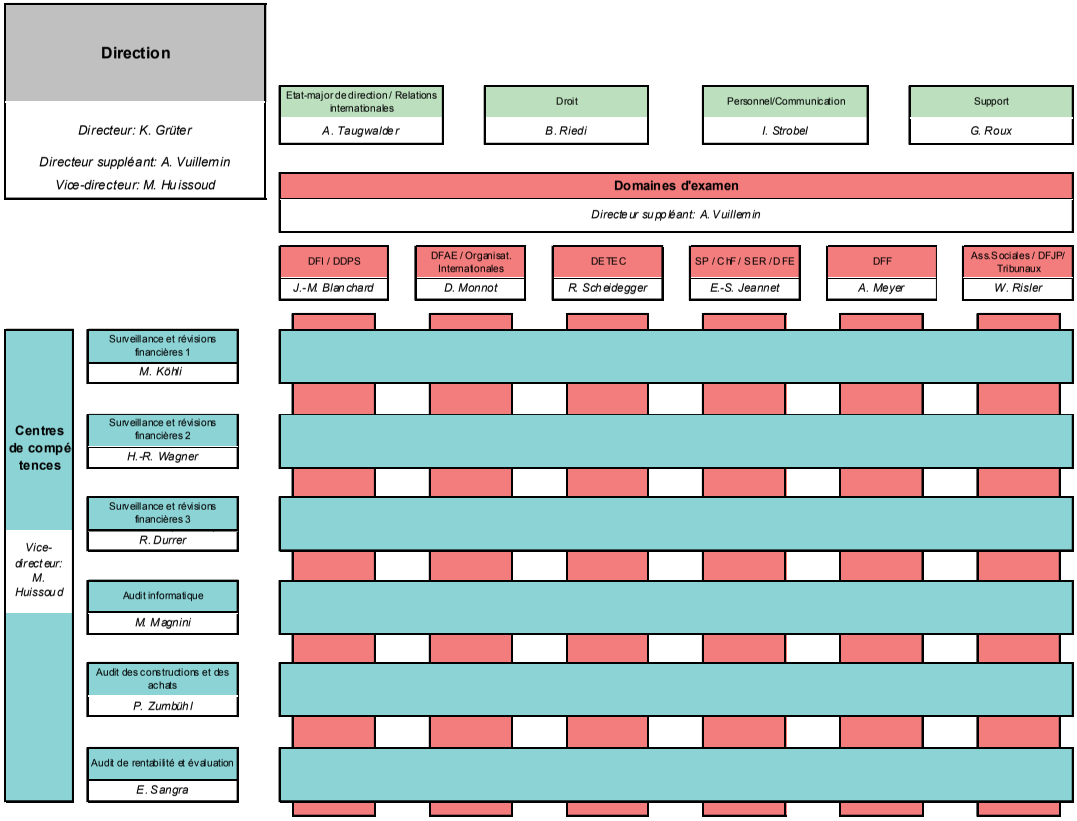
- Révision des comptes 2009 de l'organisation
- Révision des comptes 2009 de la caisse de pensions fermée

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

- Audit interne DFAE
- Inspection des finances du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
- Audit interne du Conseil des EPF
- Inspection des finances du DFJP
- Inspection des finances du DDPS
- Inspection interne de la Centrale de compensation
- Inspection des finances de l'AFC
- Inspection de l'Administration fédérale des douanes
- Inspection des finances de l'OFCL
- Service de révision du SECO
- Inspectorat des finances de l'OFAG
- Service de révision de l'OFT
- Inspection des finances de l'OFROU

Organigramme

(au 1er janvier 2011)