



Audit du système de contrôle interne dans le processus des achats

Office fédéral de la statistique



Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Numéro de commande	1.15547.317.00096.07
Order number	
Complément d'informations	E-Mail: info@efk.admin.ch
Zusätzliche Informationen	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Audit du système de contrôle interne dans le processus des achats

Office fédéral de la statistique

L'essentiel en bref

Le système de contrôle interne (SCI) de l'Office fédéral de la Statistique (OFS) existe à l'état de concept. Les diagrammes de déroulement du processus des achats ont été effectués. Les contrôles clés sont identifiés. La prochaine étape consiste à impliquer les collaborateurs dans le relevé des risques, puis dans leur ordonnancement, en vue d'identifier les mesures propres à les mitiger. La documentation du SCI n'est pas finalisée.

En application des dispositions réglementaires au Département fédéral de l'intérieur (DFI), les achats de plus de 5000 francs nécessitent la conclusion préalable d'un contrat avec le fournisseur. Les contrats sont saisis dans une base de données SAP, désignée par Vertragsmanagement (VM). Les tests effectués ont vérifié l'enregistrement des contrats dans la base de données.

Sur le plan comptable, les achats sont traités au moyen d'une application SAP, une solution informatique standardisée – *Kreditorenworkflow* – utilisée par plusieurs offices de la Confédération. L'application fait intervenir le Centre de services en matière de finances du Département fédéral des finances (DLZ FI) qui réceptionne et scanne les factures en amont du processus. À réception, la facture est vérifiée par le responsable de projet quant à son contenu (prestation, libellé, etc.). Deux niveaux d'approbation sont ensuite prévus dans le *Kreditorenworkflow*. Le premier niveau requiert l'approbation du responsable de centre de coûts et la seconde, celle des services financiers (FICO). Les dépenses d'achat sont systématiquement traitées dans le *Kreditorenworkflow*. Elles comprennent toutes les charges payées par l'OFS – hors paiement décompte TVA. Les factures requièrent ainsi trois niveaux de contrôle : «Prüfer», «Genehmiger1» et «Genehmiger2», à des échelons de responsabilité distincts. Les tests ont démontré que les limitations de droits d'approbation ne sont pas paramétrées dans SAP.

La libération de la facture pour paiement nécessite une double intervention de FICO dans le système E-Gate selon le principe *check and release*. La procédure est suivie.

L'audit met en évidence l'efficacité des contrôles dans le processus des achats. Il relève cependant une insuffisance dans la réglementation interne du traitement des achats. Les pratiques en matière de signature des contrats avec les fournisseurs – deux cas identifiés sur vingt-cinq sélections testées – ne sont pas systématiquement suivies et les règles d'approbation internes ne sont pas clairement définies et répliquées dans le *Kreditorenworkflow*.



Prüfung des internen Kontrollsystems im Beschaffungsprozess Bundesamtes für Statistik

Das Wesentliche in Kürze

Das Interne Kontrollsystem (IKS) des Bundesamtes für Statistik (BFS) liegt als Konzept vor. Die Ablaufdiagramme des Beschaffungsprozesses sind erstellt, die Schlüsselkontrollen identifiziert. In der nächsten Etappe werden die Mitarbeitenden bei der Erfassung und Einordnung der Risiken zwecks Massnahmen zu deren Minderung einbezogen. Die Dokumentation des IKS ist noch nicht abgeschlossen.

Nach den reglementarischen Bestimmungen im Departement des Innern (EDI) muss bei Beschaffungen über 5000 Franken vorgängig ein Vertrag mit dem Leistungserbringer abgeschlossen werden. Die Verträge werden in der SAP-Datenbank «Vertragsmanagement» (VM) erfasst. Bei den Tests wurde die Erfassung der Verträge in der Datenbank überprüft.

Buchhalterisch werden die Beschaffungen mit der standardisierten Informatiklösung «Kreditorenworkflow» verarbeitet, eine in verschiedenen Bundesämtern eingesetzte SAP-Anwendung. Darin einbezogen ist das Dienstleistungszentrum Finanzen des Finanzdepartements (DLZ FI), das die Rechnungen entgegennimmt und einliest. Die Rechnung wird beim Eingang von der für das Projekt zuständigen Person inhaltlich (Leistung, Angaben usw.) überprüft. Anschliessend sind im Kreditorenworkflow zwei Genehmigungsstufen vorgesehen. Die erste Stufe bilden die Kostenstellenverantwortlichen, die zweite die Sektion Finanzen und Controlling (FICO). Die Beschaffungsausgaben werden systematisch im Kreditorenworkflow verarbeitet. Sie umfassen alle vom BFS bezahlten Beträge mit Ausnahme der MWST. Somit werden die Rechnungen auf drei Ebenen mit unterschiedlicher Verantwortlichkeitsstufe «Prüfer», «Genehmiger1» und «Genehmiger2» kontrolliert. Bei den Tests hat sich gezeigt, dass die Beschränkungen der Genehmigungsrechte nicht im SAP eingestellt sind.

Die Zahlungsfreigabe der Rechnung erfordert ein zweifaches Eingreifen durch die FICO im E-Gate nach dem Prinzip *Check and Release*. Das Verfahren wird eingehalten.

Die Prüfung zeigt, dass die Kontrollen im Beschaffungsprozess wirksam sind. Eine Unzulänglichkeit wurde jedoch bei der internen Verarbeitungsregelung festgestellt. Die Unterschriftenpraxis bei den Verträgen mit den Leistungserbringern wird nicht systematisch eingehalten (in zwei der fünfundzwanzig getesteten Fälle), und die internen Genehmigungsregeln sind im Kreditorenworkflow nicht klar definiert und abgebildet.

Originaltext in Französisch

Verifica del sistema di controllo interno nella procedura degli acquisti Ufficio federale di statistica

L'essenziale in breve

Il sistema di controllo interno (SCI) dell'Ufficio federale di statistica (UST) è in fase concettuale. Sono stati elaborati i diagrammi dello svolgimento della procedura degli acquisti e sono stati individuati i controlli importanti. La prossima tappa prevede il coinvolgimento dei collaboratori nel rilevamento e nella classificazione dei rischi al fine di identificare le misure appropriate per attenuarli. La documentazione del SCI non è stata finalizzata.

In applicazione delle disposizioni destinate al Dipartimento federale dell'interno (DFI), per effettuare acquisti di importo superiore a 5000 franchi occorre stipulare preventivamente un contratto con il fornitore. I contratti sono registrati in una banca dati SAP, progettata mediante il programma per la gestione contrattuale «Vertragsmanagement» (VM). I test che sono stati effettuati hanno verificato la registrazione dei contratti nella banca dati.

A livello contabile, gli acquisti vengono gestiti mediante SAP e più precisamente mediante il «Kreditorenworkflow» («flusso dei creditori»), utilizzato da diversi Uffici della Confederazione. L'applicazione fa intervenire il Centro Prestazione di servizi Finanze del Dipartimento federale delle finanze che riceve e scansiona le fatture a monte della procedura. Al ricevimento della fattura, il responsabile del progetto ne verifica il contenuto (prestazione, formulazione ecc.). Nel «Kreditorenworkflow» sono previsti due livelli di approvazione: il primo richiede quella del responsabile del centro di costo e il secondo richiede l'approvazione dei servizi finanziari (FICO). Le spese per gli acquisti sono elaborate sistematicamente nel «Kreditorenworkflow». Esse comprendono tutti gli oneri pagati dall'UST tranne il rendiconto IVA che non viene gestito mediante il «Kreditorenworkflow». Le fatture richiedono tre livelli di controllo: «Prüfer» («Revisore»), «Genehmiger1» («Autorizzatore1») e «Genehmiger2» («Autorizzatore2») a livelli di responsabilità distinti. I test hanno dimostrato che i limiti dei diritti di approvazione non sono parametrati in SAP.

Lo sblocco della fattura per consentirne il pagamento richiede un doppio intervento dei FICO nel sistema E-Gate secondo il principio «*check and release*». La procedura viene applicata.

La verifica evidenzia l'efficacia dei controlli nella procedura degli acquisti. Tuttavia, rileva un'insufficienza nella regolamentazione interna dell'elaborazione degli acquisti. Le prassi in materia di firma dei contratti con i fornitori – due casi individuati su 25 casi selezionati per i test – non vengono applicate sistematicamente e le disposizioni interne per l'approvazione non sono definite chiaramente né sono visibili nel «Kreditorenworkflow».

Testo originale in francese



Audit of the internal control system for purchasing Federal Statistical Office

Key facts

The internal control system (ICS) of the Federal Statistical Office (FSO) exists at the conceptual stage. Workflow charts of the purchasing process have been drawn up. Key checks have been identified. The next stage involves the identification of risks by employees, then categorising these so that mitigation measures can be defined. The ICS documentation has not been completed.

Under the regulatory provisions of the Federal Department of Home Affairs (FDHA), purchases exceeding CHF 5000 require the prior conclusion of a contract with the service provider. Contracts are entered in an SAP database designated by "Vertragsmanagement" (VM, contract management). Tests performed have confirmed that contracts are entered in the database.

In the accounting area, purchasing is processed using an SAP application – a standardised IT solution "Kreditorenworkflow" (creditor workflow) – used by several offices in the Confederation. The application requires the involvement of the Finance Service Centre of the Federal Department of Finance, which receives and scans the invoices at the early stage of the process. Upon receipt, the contents of the invoice are verified by the project leader (services rendered, description, etc.). Two levels of approval are then scheduled in the creditor workflow application. The first level requires the approval of the cost centre head and the second requires the approval of Financial Services (FICO). Purchasing costs are systematically processed in the creditor workflow application. They include all of the expenses paid by the FSO, excluding VAT returns. The invoices then require three levels of checking: checker, approver 1 and approver 2, at different levels of accountability. Tests have shown that the approval limitations are not configured in SAP.

Release of the invoice for payment requires the FICO to intervene twice in the E-Gate system in accordance with the check and release principle. The procedure is monitored.

The audit shows the effectiveness of the checks in the purchasing process. However, it also highlights an inadequacy in the internal rules on the processing of purchasing. Practices relating to the signing of contracts with service providers – two cases identified out of 25 selections tested – are not systematically monitored and the internal approval rules are not clearly defined and reproduced in the creditor workflow application.

Original text in French

Prise de position générale de l'Office fédéral de la statistique

L'office est d'accord avec les conclusions et recommandations du présent rapport. Les actions nécessaires à adapter la réglementation interne et les documents qui y sont liés ont soit déjà été prises, soit ont déjà été initiées.



Table des matières

1	Mandat et approche d'audit	9
1.1	Introduction	9
1.2	Objectifs d'audit	9
1.3	Etendue de l'audit et normes applicables	9
1.4	Documents et renseignements	10
2	L'importance des achats	10
3	Normes édictées par le DFI	10
4	Directives internes	11
5	Documentation SCI en préparation	11
6	Organisation décentralisée des achats	12
7	Supervision centralisée des achats	13
8	Des compétences juridiques auprès de BKS	13
9	Implication de DLZ dans le processus des achats	13
10	Des contrats pour les dépenses de plus de 5'000 francs	14
11	Une première approbation par les responsables de centres de coûts	15
12	Une seconde approbation par FICO	16
13	Instructions de paiements dans E-Gate	17
14	Evaluation globale de la formalisation du système de contrôle interne	17
15	Discussion finale	19
Annexe 1	Bases légales, Priorité des recommandations du CDF	20
Annexe 2	Abréviations	21

1 Mandat et approche d'audit

1.1 Introduction

L'exécution du mandat s'inscrit dans le contexte de l'audit annuel du Compte d'Etat. L'approche d'audit retenue s'oriente d'une part sur la vérification de la fiabilité des contrôles – système de contrôle interne (SCI) – dans les processus essentiels et d'autre part sur d'autres procédures d'audit de détail après les travaux de bouclage. L'analyse des processus essentiels est effectuée selon un plan de rotation défini. Au sein de l'OFS, le processus des achats est rattaché aux divisions opérationnelles, la division ressources appuyant les divisions opérationnelles dans les modalités d'acquisitions par l'intermédiaire de l'unité de coordination des acquisitions BKS (Beschaffungskoordinationsstelle), rattachée à FICO. L'unité existe depuis le 1^{er} juillet 2014. Elle forme une réponse à la recommandation du rapport 12'421 du CDF.

1.2 Objectifs d'audit

Les objectifs d'audit sont les suivants:

- Structure du SCI: est-ce que le SCI existant est complet et correctement relevé?
- Formalisation du SCI: est-ce que les contrôles-clé fixés par les mesures d'organisation sont identifiés et adéquats pour réduire les risques d'anomalie significatives dans les comptes annuels?
- Forme du SCI: existe-t-il des constatations sur l'inefficacité des contrôles-clé mis en place (contrôles-clé exercés à double, fréquence du contrôle, contrôles manuels ou automatisés)?
- Est-ce que les contrôles-clé sont exécutés?
- Les contrôles-clé sont-ils suffisamment documentés?
- Est-ce que le SCI est efficace dans les processus audités?
- Est-ce que des absences importantes de contrôle peuvent être compensées par d'autres contrôles?

1.3 Etendue de l'audit et normes applicables

L'audit a été effectué par M. A. Vuilleumier, responsable de révision. L'audit a porté sur la vérification de l'existence et de l'efficacité du contrôle interne dans le processus des achats. L'audit a été effectué selon les Normes d'audit suisses.

Les procédures d'audit n'ont pas porté sur la vérification de la Directive concernant les marchés publics du Département fédéral des finances (DFF). L'exécution du mandat s'inscrit dans le contexte de l'audit annuel du Compte d'Etat.

Les conclusions contenues dans le rapport se fondent sur des tests de justificatifs et de transactions effectués par sondage. La détermination de l'étendue de ces tests est basée sur le principe de l'importance relative et de considérations sur les risques associés aux domaines d'activité. La taille des tests n'est pas nécessairement représentative.



Dans le cadre du suivi des recommandations des audits précédents, le CDF a vérifié la mise en place d'une unité de coordination des achats BKS.

Dans l'appréciation des processus, en relation avec les risques de déficits de contrôle pour des données erronées et significatives, les symboles suivants sont utilisés :

- ▲ Il existe une lacune importante. L'unité administrative doit prendre des mesures immédiates. Il n'existe pas ou pratiquement pas de contrôles. Le SCI n'est pas fiable. L'existence du SCI ne peut être confirmée dans ce processus.
- Il existe un potentiel d'amélioration important à mettre en œuvre par l'unité administrative. Des contrôles sont en place mais ceux-ci ne sont pas systématiques / ou ceux-ci sont rattachés à une seule fonction. Le SCI se situe uniquement à un échelon formel. L'existence du SCI ne peut être attestée que sous réserve.
- Les résultats sont conformes aux attentes de le CDF. Il n'existe qu'un potentiel limité d'amélioration. L'existence du SCI dans le processus est vérifiée.

1.4 Documents et renseignements

LE CDF a obtenu les renseignements requis. Les documents souhaités par le CDF ont été mis à disposition sans restrictions.

2 L'importance des achats

Les dépenses d'acquisitions de matériel et de service de l'OFS auprès de tiers concernent principalement des prestations en relation avec la production de relevés et d'analyse de données. L'analyse des dépenses du premier trimestre 2015, d'un montant de près de 5 millions de francs, met en évidence des acquisitions de main d'œuvre temporaire, affectée à la collecte de données, des dépenses de conseil spécialisé en relation avec la maintenance d'applications et de bases de données. Les autres dépenses d'acquisition ont davantage un caractère accessoire. Elles comprennent également le remboursement de frais de collaborateurs, le paiement des services de la Poste, des frais de Postfinance, etc. Les dépenses sont traitées au moyen du Kreditorenworkflow.

3 Normes édictées par le DFI

Le DFI a émis un projet de directive sur les achats, datée du 1^{er} mars 2015, dans laquelle les seuils contenus dans la loi sur les marchés publics en matière de procédure d'adjudication sont rappelés. La directive rappelle également la règle du seuil de 5'000 francs à partir du quel un contrat avec le fournisseur est requis et doit être saisi dans la base de données VM. Finalement, la directive exige que les collaborateurs engagés dans le processus d'achats bénéficient d'une formation dans ce domaine. Les collaborateurs de l'unité de coordination des achats BKS ont suivi la formation externe dispensée par l'OFCL. Les chefs de projet sont informés dans le cadre de leur participation aux séances de cadres. Au surplus, le site intranet décrit les procédures à suivre et les documents à utiliser.

4 Directives internes

Les dispositions internes réglementant le processus des achats sont contenues dans le Règlement interne d'organisation de l'OFS, dans le projet de Règlement de compétences et dans les différents documents et guides contenus sur le site intranet de l'OFS. Un *flow chart* résume le processus et fixe les grands axes de déroulement des achats, en précisant les options à respecter, en fonction des montants achetés et la nature des biens ou services acquis.

	Constatation
■	Le Règlement interne de compétences n'est pas finalisé. Les instructions et guides en matière d'achats publiés sur intranet n'ont pas valeur de directive interne.

Recommandation No. 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande de finaliser la réglementation interne, de l'approuver et de la publier en termes de directives contraignantes et non pas de concept, processus ou descriptif.

Prise de position de l'Office fédéral de la statistique :

La réglementation interne de l'OFS n'est effectivement plus actuelle et doit être adaptée pour correspondre à la structure et aux processus. Pour cette raison, la direction de l'OFS a décidé en 2014 de revoir les éléments de ce règlement par étape. Les différents éléments sont le règlement interne, le tableau des compétences et des responsabilités ainsi que le règlement relatif aux pouvoirs de signature. En terme de priorités, la direction a mis l'accent sur le tableau des compétences et des responsabilités. Ce document a été approuvé en séance de direction le mercredi 24 juin 2015. Il entre en vigueur immédiatement. La section Qualité et processus de l'office continue maintenant la préparation des deux autres documents de base.

5 Documentation SCI en préparation

La documentation du processus d'achat est documentée sous forme de diagramme de déroulement. Le processus débute par la détermination des besoins, la recherche de fournisseurs, l'évaluation des offres, etc. Des contrôles-clé sont identifiés sur les diagrammes et repris dans une matrice. Les mesures de réduction des risques ne sont pas encore arrêtées dans le document.

	Constatation
■	La formalisation du SCI n'est pas finalisée. Une ébauche existe. Elle a été élaborée par un consultant externe en 2014. Il s'agit d'une documentation standard qui doit être adaptée au processus d'achat actuellement en place dans l'organisation. Cette ébauche ne constitue qu'une base pour l'élaboration du SCI.



Recommandation No. 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande d'utiliser la documentation de base produite par le consultant afin de l'adapter aux procédures et aux contrôles actuellement en vigueur. L'exercice doit impliquer les différents acteurs du processus d'achat. Les risques identifiés doivent être inventoriés et classifiés selon leur importance. Les mesures de contrôle destinées à la réduction des risques doivent ensuite être décrites et documentées.

Prise de position de l'Office fédéral de la statistique :

L'office est conscient de sa situation en matière de SCI. Ses objectifs sont définis de concert avec le Secrétariat général du département et ont fait l'objet d'une décision de la direction de l'office le 24 juin 2015. Le but est d'atteindre le niveau de développement 3 défini dans le modèle d'évaluation de l'Administration fédérale des finances AFF.

6 Organisation décentralisée des achats

Dans la structure d'organisation de l'OFS, les divisions sont responsables du processus d'acquisition de biens et services dans le cadre des compétences qui leur sont imparties. Le Règlement interne d'organisation de l'OFS fixe le cadre général. Il est complété par un projet de Règlement de compétences qui détermine les attributions de chaque niveau hiérarchique en fonction des tâches ou groupes de tâches. En relation avec le processus des achats, la section FICO, rattachée à la division ressources, appuie les autres divisions dans le processus d'acquisition de biens et services. A ce titre, la section forme une cellule de coordination au service des autres divisions (BKS). Son fonctionnement est précisé dans un document dénommé : « Konzept Beschaffungskoordinationsstelle (IKS) » et résumé dans un diagramme : « Bestimmung des Vergabeverfahrens-Prozess, Zuständigkeiten und Kontrollen ». Ces documents sont publiés sur le site intranet et constituent un guide à l'attention des autres divisions.

	Constatation
■	Le projet de Règlement de compétences ne fixe pas les attributions internes de FICO ou BKS dans le processus des achats.

Recommandation No. 3 (Priorité 2)

Le CDF recommande d'intégrer dans le Règlement de compétences les attributions de FICO ou BKS en matière d'achats (approbation des contrats d'achat avant leur conclusion, compétences en matière de choix de procédure, etc.).

Prise de position de l'Office fédéral de la statistique :

Les compétences et attributions de FICO et de BKS en matière d'achats sont décrites au travers des procédures disponibles sur le site intranet de l'office et ont été expliquées en détail lors des séances de cadres relatives à ce sujet. Par contre, s'il est vrai que ceci doit encore être matérialisé dans le règlement interne, c'est déjà le cas dans le règlement des compétences et des responsabilités approuvé par la direction de l'office le 24 juin 2015.

7 Supervision centralisée des achats

L'unité de coordination des achats BKS occupe une fonction centrale dans la supervision des achats. Les contrats établis par les divisions de l'OFS selon les modèles disponibles sur intranet sont saisis par BKS dans VM après leur finalisation. La saisie dans VM comprend l'imputation du contrat au centre de coûts, à l'ordonnateur du contrat, etc. L'apposition d'une croix dans le champ « freigeben » par BKS réserve les fonds budgétaires au paiement à venir des prestations correspondantes. La saisie du contrat dans VM génère un numéro de commande communiqué au prestataire pour mention ultérieure sur les factures.

8 Des compétences juridiques auprès de BKS

BKS compte un collaborateur juriste spécialisé dans le droit sur les marchés publics. En fonction des besoins transmis à BKS, il conseille les autres divisions dans l'achat de biens et services. Il appuie en particulier les divisions dans les acquisitions qui nécessitent un appel d'offres selon les règles OMC.

9 Implication de DLZ dans le processus des achats

Le centre de services en matière de finances du Département fédéral des finances ou DLZ FI réceptionne les factures qui concernent l'OFS et procèdent à leur enregistrement – sous forme d'image. Celles-ci sont reprises par l'OFS pour traitement. L'AFF intervient en bout de processus pour le règlement des factures. Les données relatives aux créanciers sont traitées par le DLZ FI.



10 Des contrats pour les dépenses de plus de 5'000 francs

Le Règlement interne de l'OFS n'intègre pas un tableau de compétences internes. Un document séparé fixant les compétences internes existe à l'état de projet. Selon ce projet, les compétences en matière de signature de contrat d'achat sont conférées au directeur de l'office, ainsi qu'aux chefs de division qui signent collectivement les contrats d'achat. Les autres attributions, relevant de la concertation ou de l'appui, sont également prévues dans le projet. Ce document, en voie d'être approuvé, consacre une pratique suivie depuis l'arrivée du nouveau directeur de l'office en 2013. Pour les dépenses d'achats portant sur des montants inférieurs à 5'000, les compétences sont déléguées aux responsables de centres de coûts.

	Constatation
■	Tout achat de plus de 5000 francs, cumulé sur une année au moins, nécessite la conclusion d'un contrat d'achat signé collectivement par le directeur de l'office et un directeur de division. L'existence et la conformité du contrat aux dispositions légales sont vérifiées par BKS avant signature. Les tests effectués mettent en évidence 2 contrats - sur un échantillon de 25 achats - directement signés par la section PERS avec la société ■■■■■, selon le modèle du fournisseur et non pas selon le modèle de l'OFS.

Recommandation No. 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande de soumettre à BKS les contrats directement signés par la section PERS. Le CDF recommande aussi d'utiliser exclusivement les modèles de contrat de l'OFS qui font référence aux conditions générales de la Confédération.

Prise de position de l'Office fédéral de la statistique :

Ce sont les règles applicables au sein de l'office. Si 2 contrats n'ont pas respecté ces dispositions, il convient toutefois de pondérer cette constatation pour les raisons suivantes. 1) comme mentionné sous chiffre 1.3 du rapport, l'échantillon testé n'est pas nécessairement représentatif. Il s'est établi à 25 contrats sur un total annuel de plus de 500. 2) les deux contrats dont il est fait mention ont été conclus avant l'entrée en vigueur de l'unité de coordination des contrats (BKS). 3) ces deux contrats ont été découverts rapidement par BKS et corrigés en début d'année 2015. Pour terminer, les directives émises et expliquées à tous les cadres de l'office en séance le 29 avril mentionnent très explicitement que tous les contrats doivent impérativement passer par BKS avant validation. Les autres informations y relatives, notamment l'exclusivité de l'utilisation des conditions générales de la Confédération, sont également clairement explicitées dans les documents internes.

11 Une première approbation par les responsables de centres de coûts

Indépendamment de l'existence ou non d'un contrat d'achat, les factures reçues dans le workflow sont transmises par le système SAP aux responsables de centres de coûts, directement dans le cas de l'indication de la référence au numéro de commande ou indirectement, via FICO, en l'absence de numéro de commandes mentionnées en référence. Les responsables de coûts sont responsables de vérifier que les prestations facturées ont été reçues et que les conditions sont conformes au contrat ou aux conditions fixées. FICO tient à jour une liste des responsables de centres de coûts autorisés à approuver les factures.

	Constatation
▲	Les tests effectués ont démontré que l'approbation est parfois délivrée par d'autres collaborateurs que les responsables de centres de coûts. Cette possibilité est offerte par le système E-Gate qui n'est pas paramétré en termes de profils-utilisateurs autorisés à délivrer la première approbation. Un paramétrage avec restrictions n'a pas été effectué.

Recommandation No. 5 (Priorité 1)

Le CDF recommande d'activer les restrictions dans le système SAP pour l'approbation des factures et de répliquer dans le système SAP la pratique suivie par l'OFS en matière de délégation de compétences.

Prise de position de l'Office fédéral de la statistique :

L'OFS n'a pas choisi de désactiver les restrictions lors de l'introduction du KreditorenWorkflow KWF, mais a été confronté à certaines difficultés techniques dans l'approbation et la vérification des factures. Après contact avec l'Administration fédérale des finances AFF, celle-ci a confirmé par email le 20 novembre 2012 que la désactivation des restrictions représentait la seule solution transitoire aux problèmes rencontrés. Indépendamment de cela, le concept des droits d'accès à SAP est actuellement complètement revu par l'AFF et les départements, et ces droits seront fondamentalement modifiés (mesures visant à améliorer le SCI au sein de l'Administration fédérale) d'ici à fin 2015.

	Constatation
■	La réglementation interne ne précise pas le contenu des contrôles associés au premier niveau d'approbation.



Recommandation No. 6 (Priorité 2)

Le CDF recommande de préciser dans la réglementation interne le contenu du contrôle de premier niveau (justification de la dépense en termes de prix, de quantité et de qualité, réception de la marchandise commandée, etc.).

Prise de position de l'Office fédéral de la statistique :

L'office prend note de cette demande. Le nécessaire sera fait en partenariat avec la section Qualité et Processus dans le cadre du règlement de la recommandation n° 1 à ce rapport d'audit.

12 Une seconde approbation par FICO

Les factures approuvées par les responsables de centres de coûts sont ensuite transmises à FICO dans le *workflow* pour un second contrôle qui porte sur l'imputation et le paramétrage. Le collaborateur approuve la facture au terme du processus.

	Constatation
■	La portée du contrôle de second niveau n'est pas précisée dans la réglementation interne. Les tests ont révélé l'approbation de dépenses justifiées par 2 contrats non valablement établis – voir ci-dessus contrats passés avec la société [REDACTED].

Recommandation No. 7 (Priorité 2)

Le CDF recommande de préciser les responsabilités liées au second niveau d'approbation dans les directives internes (imputation comptable, centre de coûts, dates, etc.)

Prise de position de l'Office fédéral de la statistique :

L'office prend note de cette demande. Le nécessaire sera fait en partenariat avec la section Qualité et Processus dans le cadre du règlement de la recommandation n° 1 à ce rapport d'audit.

13 Instructions de paiements dans E-Gate

En fin de traitement, la libération des factures pour paiement par l’AFF intervient sur E-Gate. Cette procédure nécessite l’intervention de deux collaborateurs de FICO. Les contrôles effectués portent sur la plausibilité des factures présentées au paiement. Une liste est conservée avec le détail des factures libérées. Elle porte le visa des deux collaborateurs impliqués.

	Constatation
■	Le contenu des contrôles effectués au moment de la libération des paiements n’est pas précisé dans la réglementation interne.

Recommandation No. 8 (Priorité 2)

Le CDF recommande de définir le contenu des contrôles à effectuer au moment de la libération des factures pour paiement.

Prise de position de l’Office fédéral de la statistique :

L’office prend note de cette demande. Le nécessaire sera fait en partenariat avec la section Qualité et Processus dans le cadre du règlement de la recommandation n° 1 à ce rapport d’audit.

14 Evaluation globale de la formalisation du système de contrôle interne

■ Documentation du système de contrôle interne

Le SCI est documenté sous forme de matrices standards assorties de tableaux de flux de cheminement produits par un consultant externe. Les principes fixés par l’AFF dans les Directives sur le SCI sont respectés sur la forme uniquement car l’exercice de documentation et d’évaluation des risques et mesures destinées à les limiter, n’a pas été poursuivi en impliquant les services concernés. Dans le niveau de développement, la documentation du SCI atteint l’échelle 2 dans le modèle d’évaluation présenté dans le Guide SCI de l’AFF – voir schéma en page 14 du Guide. Selon la planification de l’OFS, la documentation du SCI doit être reprise cette année encore, cependant avec une priorité sur celle qui concerne le processus du personnel, comme mesure de suivi aux remarques et recommandations du rapport 14’518 du CDF traitant du SCI dans ce processus.

■ Forme du système de contrôle interne

La forme retenue dans la documentation du SCI s’appuie sur les modèles produits par l’AFF. Un inventaire standard des risques a été dressé. Des diagrammes de déroulement ont été produits, en appui à la compréhension des matrices de risques. La catégorisation et la hiérarchisation des risques ne sont cependant pas effectuées.



- Exécution des contrôles-clé
Les contrôles-clé sont exécutés mais ne sont pas identifiés et définis dans la matrice des risques.
- Documentation des contrôles-clé
Les contrôles-clé sont visualisables dans le Kreditorenworkflow et dans E-Gate car les collaborateurs impliqués dans la vérification et l'approbation de chaque facture sont identifiés. L'attribution et la définition des contrôles-clé ne sont cependant pas effectuées dans la matrice des risques.
- Efficacité des contrôles-clé
Dans la mesure où les contrôles-clé sont identifiés et définis, leur exécution est efficace. Cette efficacité est cependant affaiblie par l'absence de définition de droits d'approbation dans le Kreditorenworkflow.
- Contrôles compensatoires
Le paiement des factures nécessite l'approbation du responsable de centre de coûts ou d'un collaborateur concerné par la dépense. FICO approuve chaque facture avant son paiement. Les instructions finales en vue de la libération du paiement sont entreprises par FICO avec un double contrôle. Par conséquent, chaque facture est contrôlée par plusieurs collaborateurs avant son paiement.

15 Discussion finale

La discussion finale s'est tenue avec l'OFS le 16 juin 2015. Les représentants suivants ont participé à la discussion:

OFS [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

CDF Monsieur André Vuilleumier

Le CDF remercie l'attitude coopérative des collaborateurs de l'OFS et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



Annexe 1 : Bases légales, Priorité des recommandations du CDF

Bases légales :

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)

Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)

Priorité des recommandations du CDF :

Du point de vue du mandat d'audit, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur risque [par exemple, le volume des conséquences financières, resp. l'importance des constatations; la probabilité de survenance d'un dommage; la fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et la répétition; etc.] que le facteur de l'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte. L'importance des recommandations s'apprécie de manière concrète par rapport à l'objet audité (relatif), et non par rapport à l'ensemble de l'Administration fédérale (absolu).

Annexe 2 : Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
BKS	Beschaffungskoordinationsstelle ou unité de coordination des achats
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFE	Département fédéral des finances
FICO	Section finances et controlling
DLZ FI	Centre de services en matière de finances du Département fédéral des finances
OFCL	Office des constructions et de la logistique
OFS	Office fédéral de la statistique
SAP	Software de gestion
SCI	Système de contrôle interne
VM	Vertragsmanagement