



# **Système de contrôle interne dans le domaine des achats**

## Office fédéral de l'environnement



## Impressum

<b>Adresse de commande</b>	Contrôle fédéral des finances (CDF)
<b>Bestelladresse</b>	Monbijoustrasse 45, CH – 3003 Berne
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.cdf.admin.ch">http://www.cdf.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Numéro de commande</b>	1.15143.810.00297.07
<b>Bestellnummer</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Complément d'informations</b>	e-mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Tél. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Texte original</b>	Français
<b>Originaltext</b>	Französisch
<b>Testo originale</b>	Francese
<b>Original text</b>	French
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## Système de contrôle interne dans le domaine des achats Office fédéral de l'environnement (OFEV)

### L'essentiel en bref

---

L'audit du système de contrôle interne (SCI) de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) dans le domaine des achats a donné un bon résultat d'ensemble. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté que les collaboratrices et collaborateurs de l'OFEV concernés par ce processus s'acquittent consciencieusement des tâches qui leur sont confiées. Le CDF estime que le SCI dans le domaine des achats existe et est efficace.

Le volume financier concerné par les processus examinés est relativement important puisqu'il se monte, toutes rubriques confondues, à plus de 81 millions de francs.

L'audit du CDF a révélé quelques potentiels d'amélioration au niveau de la documentation existante, notamment en ce qui concerne les matrices des risques et des contrôles. Celles-ci devraient être complétées pour tenir compte de tous les risques existants et certains éléments du SCI importants et concrètement utilisés en pratique devraient y être mentionnés. De plus, l'importance des différents risques devrait être réévaluée et la clarté de la description de certains contrôles devrait être améliorée. Le CDF a également émis une recommandation en vue d'améliorer les descriptions de processus et de remplacer l'application qui contient celles-ci, car en raison de problèmes techniques, celles-ci ne peuvent désormais plus être mises à jour.

Le CDF recommande aussi à l'OFEV de procéder à une analyse de manière à déterminer s'il est possible de passer des commandes dans SAP sans qu'un contrat valable ait été préalablement saisi dans la gestion des contrats de (*Vertragsmanagement*). Si c'est le cas, des mesures devront être prises en vue de remédier à ce problème. De plus, les droits d'accès devraient être revus afin d'éviter qu'une même personne puisse saisir des contrats dans le *Vertragsmanagement* et approuver des factures, car cette combinaison de rôles comporte certains risques.

L'OFEV procède à un double contrôle des listes de paiement préparées périodiquement, alors que toutes les factures sont déjà vérifiées par deux approbateurs et un contrôleur. Le CDF n'est pas persuadé que ce double contrôle complémentaire est indispensable. Il estime que le seul contrôle vraiment important avant la libération des paiements est de s'assurer que les listes de paiement ne contiennent pas de facture n'ayant pas suivie le *workflow* des créanciers. Il recommande donc à l'OFEV de réaliser une analyse pour déterminer si le rapport coûts/avantages du contrôle actuel est vraiment avantageux ou s'il conviendrait de le revoir de manière à ce qu'il soit mieux orienté sur les risques existants.

Enfin, le CDF tient à préciser que dans le cadre de cet audit, il n'a pas effectué un examen détaillé du respect des dispositions de la loi fédérale sur les marchés publics et de l'ordonnance sur les marchés publics. Il a examiné le déroulement des opérations et testé les contrôles internes existants. Mais il n'a pas examiné les choix réalisés par l'OFEV en matière de procédure d'achat en vue de vérifier si ceux-ci étaient corrects ou non. De même, il n'a pas examiné le déroulement des procédures afin de contrôler si elles étaient en tous points conformes aux dispositions légales et réglementaires.



## Internes Kontrollsystem im Beschaffungswesen Bundesamt für Umwelt (BAFU)

### Das Wichtigste in Kürze

---

Die Prüfung des internen Kontrollsystems (IKS) im Beschaffungswesen des BAFU ergab ein gutes Gesamtergebnis. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte fest, dass die in diesen Prozess involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Aufgaben gewissenhaft erfüllen und das BAFU über ein wirksames IKS im Beschaffungswesen verfügt.

Das von diesen Prozessen erfasste Finanzvolumen beträgt, alle Rubriken zusammengenommen, über 81 Millionen Franken und ist somit relativ gross.

Bei der Prüfung der EFK stellte sich heraus, dass im Bereich der bestehenden Dokumentation, insbesondere bei den Risiko- und Kontrollmatrizen, ein gewisses Verbesserungspotenzial besteht. Damit alle tatsächlichen Risiken berücksichtigt werden, sind diese zu ergänzen und einige wichtige, in der Praxis genutzte IKS-Elemente darin aufzunehmen. Die Bedeutung der einzelnen Risiken ist auch neu zu evaluieren, zudem sind manche Kontrollen besser, d. h. klarer zu beschreiben. Schliesslich gab die EFK die Empfehlung ab, die Prozessbeschreibungen zu verbessern und die ihnen zugrunde liegende Anwendung abzulösen, denn die Beschreibungen lassen sich wegen technischer Probleme nicht mehr aktualisieren.

Die EFK empfiehlt ausserdem dem BAFU zu überprüfen, ob im SAP Beschaffungen getätigt werden können, ohne dass zuvor im Vertragsmanagement ein verbindlicher Vertrag erfasst wurde. Sollte dies der Fall sein, sind Massnahmen zu treffen, um Abhilfe zu schaffen. Ausserdem soll eine Überprüfung der Zugangsrechte dafür sorgen, dass nicht ein- und dieselbe Person im Vertragsmanagement Verträge erfassen und Rechnungen freigeben darf, denn diese Rollenkombination ist mit gewissen Risiken verbunden.

Das BAFU kontrolliert die periodisch aufbereiteten Zahlungslisten zweimal, obwohl sämtliche Rechnungen bereits von zwei Genehmigern und einem Kontrolleur geprüft werden. Die EFK ist von der Notwendigkeit einer solchen Doppelkontrolle nicht überzeugt. Die einzig wirklich wichtige Kontrolle vor der Zahlungsfreigabe besteht ihrer Meinung nach darin zu gewährleisten, dass die Auszahlungslisten keine Rechnungen enthalten, die nicht den Workflow der Kreditoren durchlaufen haben. Die EFK empfiehlt deshalb dem BAFU eine Kosten-Nutzen-Analyse, um festzustellen, ob das Verhältnis noch ausgewogen ist oder sich allenfalls eine Korrektur der aktuellen Kontrolle aufdrängt, um sie besser auf die bestehenden Risiken auszurichten.

Schliesslich legt die EFK Wert darauf zu betonen, dass im Rahmen dieser Prüfung nicht im Detail untersucht wurde, ob die Bestimmungen des Bundesgesetzes sowie der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen eingehalten werden. Die EFK hat lediglich die einzelnen Arbeitsabläufe geprüft und die tatsächlichen internen Kontrollen getestet. Hingegen hat sie sich nicht damit befasst, ob das BAFU die richtigen Beschaffungsverfahren gewählt hat. Ebenso wenig hat die EFK den Prozessablauf geprüft, um zu kontrollieren, ob die Verfahren vollständig den Rechts- und Verwaltungsvorschriften entsprechen.

### **Originaltext in Französisch**

## Sistema di controllo interno nell'ambito degli acquisti Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

### L'essenziale in breve

---

La verifica del sistema di controllo interno (SCI) nell'ambito degli acquisti ha dato complessivamente buoni risultati e il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che i collaboratori dell'UFAM interessati da questo processo si assumono meticolosamente i compiti loro affidati. Secondo il CDF, l'UFAM dispone di un SCI nell'ambito degli acquisti efficace.

Il volume finanziario interessato dal processo esaminato è relativamente importante poiché ammonta complessivamente a oltre 81 milioni di franchi.

La verifica del CDF ha rivelato qualche potenziale di miglioramento a livello della documentazione esistente, in particolare per quanto concerne le matrici dei rischi e di controllo. Queste dovrebbero essere completate in modo da tenere conto di tutti i rischi esistenti e contenere alcuni elementi importanti del SCI utilizzati nella prassi. Inoltre, si dovrebbe rivalutare l'importanza dei diversi rischi e descrivere in modo più dettagliato alcuni controlli. Il CDF ha emanato anche una raccomandazione al fine di migliorare le descrizioni dei processi e di sostituire l'applicazione che le contiene, poiché a causa di problemi tecnici esse non possono più essere aggiornate.

Inoltre, il CDF raccomanda all'UFAM di verificare se è possibile effettuare delle ordinazioni in SAP senza aver preventivamente inserito un contratto valido nella gestione dei contratti. Se necessario, si dovranno adottare delle misure per risolvere questo problema. I diritti d'accesso dovranno altresì essere rivisti per evitare che la stessa persona possa inserire contratti nella gestione dei contratti e approvare fatture, poiché questa combinazione di ruoli è legata a dei rischi.

L'UFAM effettua un doppio controllo degli elenchi dei pagamenti che vengono approntati periodicamente, sebbene tutte le fatture siano già state controllate da due validatori e un revisore. Il CDF non è convinto che questo doppio controllo sia indispensabile e ritiene che l'unico controllo realmente importante prima di sbloccare i pagamenti consista nell'accertare che gli elenchi dei pagamenti non contengano fatture che non abbiano seguito il workflow dei creditori. Il CDF raccomanda pertanto all'UFAM un'analisi dei costi e dei benefici per verificare se il controllo attuale sia veramente vantaggioso o se converrebbe rivederlo in modo che sia orientato meglio ai rischi esistenti.

Infine, il CDF desidera precisare che nel quadro di questa verifica non ha esaminato nei dettagli il rispetto delle disposizioni della legge federale sugli acquisti pubblici e della relativa ordinanza. Si è limitato a verificare i processi operativi e a testare i controlli interni esistenti. Non ha per contro esaminato l'idoneità delle scelte fatte dall'UFAM in materia di procedure d'acquisto. Non ha nemmeno verificato i processi operativi per controllare se fossero assolutamente conformi alle disposizioni legali e normative.

**Testo originale in francese**



## Internal control system in purchasing Federal Office for the Environment (FOEN)

### Key points

---

The audit of the internal control system (ICS) in the procurement area showed a good overall result and the SFAO confirmed that FOEN staff involved in this process carried out the duties assigned to them conscientiously. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) considers that the ICS in the procurement area is active and effective in FOEN.

The financial volume concerned by the processes examined is relatively significant since it amounts to more than CHF 81 million, all categories combined.

The SFAO audit revealed that there is room for improvement at the level of existing documentation, specifically with respect to risk and inspection matrices, which should be completed to take into account all existing risks and which should mention certain important ICS elements used specifically in practice. Moreover, the significance of the different risks should be re-evaluated and the clarity of the description of certain inspections should be improved. The SFAO also made a recommendation to improve the process descriptions and to replace the application which contains these descriptions since they can no longer be updated due to technical problems.

The SFAO also recommends that FOEN carries out an analysis to determine whether or not it is possible to place orders in SAP without a valid contract having been entered previously in contract management. If this is the case, measures should be taken to rectify this problem. Moreover, access rights should be reviewed to avoid the same person being able to enter contracts in contract management and approve invoices, because this combination of roles involves certain risks.

FOEN carries out double-checks of payment lists drawn up periodically, while all invoices have been checked by two approvers and a verifier. The SFAO is not convinced that this complementary double-checking is absolutely necessary. It believes that the only check which is important before payment approval is to make sure that the payment lists do not contain any invoices which have not been subject to the creditor workflow. It thus recommends that FOEN carries out an analysis to determine if the cost/benefit ratio of the current controls is truly beneficial or if it should be reviewed so that it is better geared to existing risks.

Finally, the SFAO wishes to point out that it did not carry out a detailed examination of compliance with the provisions of the Federal Act on Public Procurement and the Public Procurement Ordinance within the scope of this audit. It examined the way operations were conducted and tested existing internal controls, but it did not examine the choices made by FOEN in terms of procurement procedures to verify if these were correct or not. Likewise, it did not examine the implementation of the procedures to check whether they fully conformed to the legal and regulatory provisions.

**Original text in French**



Prise de position générale de l'Office fédéral de l'environnement

Keine allgemeine Stellungnahme.



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mission et déroulement de l'audit</b>	<b>9</b>
1.1	Contexte	9
1.2	Objectifs et questions d'audit	9
1.3	Etendue de l'audit et principes	9
1.4	Documentation et entretiens	10
<b>2</b>	<b>Volumes financiers concernés par les processus examinés</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Etat du système de contrôle interne en général à l'OFEV</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Examen de la documentation relative au SCI dans le domaine des achats</b>	<b>11</b>
4.1	Matrices des risques et des contrôles	11
4.2	Descriptions de processus	13
<b>5</b>	<b>Examen des droits d'accès SAP</b>	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Organisation des achats</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>Test de l'existence et de l'efficacité du SCI dans le domaine des achats</b>	<b>15</b>
7.1	De la définition des besoins jusqu'à la livraison du bien ou réalisation de la prestation	16
7.2	De la réception de la facture jusqu'au paiement de celle-ci	21
<b>8</b>	<b>Documentation des contrôles</b>	<b>23</b>
<b>9</b>	<b>Suivi des révisions précédentes du CDF dans le domaine des achats</b>	<b>23</b>
<b>10</b>	<b>Evaluation globale du SCI dans le domaine des achats</b>	<b>23</b>
<b>11</b>	<b>Entretien final</b>	<b>24</b>
	<b>Annexe 1 : Bases légales</b>	<b>26</b>
	<b>Annexe 2 : Abréviations et priorité des recommandations du CDF</b>	<b>27</b>



## 1 Mission et déroulement de l'audit

### 1.1 Contexte

Conformément aux articles 6 et 8 de la Loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé dans le cadre de son examen du Compte d'Etat de la Confédération à un audit intermédiaire auprès de l'OFEV. L'audit a porté sur le processus « Achats ». Ce processus a été sélectionné par le CDF en fonction de son importance relative essentielle au niveau de l'ensemble des dépenses de la Confédération et en application de son concept d'audit du Compte d'Etat.

### 1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a examiné si, pour le processus Achats, il existe à l'OFEV un système de contrôle interne (SCI) adapté et correspondant aux objectifs de l'office et si celui-ci était efficace. Les questions d'audits sont les suivantes :

- Description du SCI : est-ce que le SCI existant est complet et correctement décrit ?
- Forme du SCI : est-ce que les contrôles-clé prévus sont adaptés et suffisants pour couvrir les risques d'anomalies 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 correctement documentés ?
- Est-ce que le SCI est efficace dans les processus audités ?
- Est-ce que des lacunes de contrôle importantes peuvent être supplées par des contrôles compensatoires ?
- Est-ce que des mesures ont été mises en œuvre suite aux recommandations des années précédentes dans les processus audités ?

### 1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été exécuté par MM. Ariel Decrauzat et Alain Crevoiserat (responsable de révision) et a porté sur l'examen de l'existence et de l'efficacité du SCI du processus « Achats ».

L'audit a été effectué selon les Normes d'audit suisses et s'est basé sur le « Guide d'audit des applications informatiques » d'octobre 2010 publié par la Chambre fiduciaire suisse.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de dossiers et de transactions. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités consolidées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs.



Lors de son évaluation de chaque sous-processus faite en fonction des risques liés à des constats de lacunes de contrôle pouvant influencer de manière significative les données des comptes annuels, le CDF utilise les symboles suivants :

- ▲ Il existe une lacune significative. Pour l'unité administrative, il faut entreprendre une action urgente. Il n'y a pas (ou pratiquement pas) de contrôles internes. Le SCI n'est pas fiable et son existence pour ce processus ne peut être confirmée.
- Il existe un potentiel significatif d'amélioration qui doit être mis en œuvre par l'unité administrative. Il existe bien quelques contrôles sporadiques, mais ces derniers ne sont pas standardisés et/ou dépendent fortement de personnes individuelles. Le SCI se trouve principalement à un niveau informel. Son existence pour ce processus peut être confirmée qu'avec réserve.
- Les résultats sont conformes aux attentes du CDF. Il n'y a pas (ou alors peu) de potentiel d'amélioration. L'existence du SCI pour ce processus peut être confirmée.

#### 1.4 Documentation et entretiens

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour l'obligeance et l'amabilité avec lesquelles les informations et documents requis lui ont été fournis par le personnel de l'OFEV.

La révision a eu lieu dans la période du 20 avril au 1<sup>er</sup> mai 2015.

## 2 Volumes financiers concernés par les processus examinés

Les rubriques du compte d'état et les montants de charges concernés (en francs) sont les suivants :

<i>Dépenses</i>	<i>Comptes 2014</i>	<i>Comptes 2013</i>
Charges d'exploitation, immeubles	598 300	595 033
Loyers et fermages	5 331 060	5 299 027
Informatique	12 239 891	11 270 133
Conseils et recherches sur mandats	28 263 479	29 130 310
Biens matériels non portés à l'actif	28 307	23 044
Autres charges d'exploitation	33 167 274	32 326 752
TOTAL Charges de biens et services et charges d'exploitation	79 628 310	78 644 299
<i>Charges d'investissement</i>		
Biens meubles	1 565 116	1 976 281
<b>TOTAL des rubriques concernées</b>	<b>81 193 426</b>	<b>80 620 580</b>

### 3 Etat du système de contrôle interne en général à l'OFEV

Le SCI de l'OFEV se base sur la documentation mise à disposition par l'AFF. Celle-ci a été partiellement adaptée aux besoins de l'office. Le SCI fonctionne de manière régulière. Un rapport de la personne responsable SCI de l'OFEV à l'attention de la direction de l'office est disponible pour l'année 2014. Ce dernier ne mentionne pas de problème grave qui pourrait remettre en question le fonctionnement du SCI, même s'il informe que des potentiels d'amélioration demeurent encore. Il existe également des rapports des responsables des processus Achats non informatiques et Achats informatiques pour 2014. Ces rapports ne mentionnent pas non plus de lacune significative dans les processus en question.

### 4 Examen de la documentation relative au SCI dans le domaine des achats

#### 4.1 Matrices des risques et des contrôles

Il existe deux documents différents pour couvrir le domaine des achats :

- Une matrice des risques et contrôles relatives aux achats de biens et services (sans informatique)
- Une matrice des risques et contrôles relatives aux achats informatiques

Ces matrices sont datées du 5 mai 2014 (achats non informatiques) et 1<sup>er</sup> septembre 2014 (achats informatiques). Elles sont donc à jour.

Le CDF a vérifié si les matrices en question indiquent bien tous les risques potentiels dans ces domaines, en les comparant avec le modèle de l'AFF. Il ressort de cet examen que la majorité des risques sont bien mentionnés dans les documents de l'OFEV. Cependant, les matrices de l'OFEV ne relèvent aucun des risques relevant du domaine « Données de base créanciers ». Suite à une recommandation du CDF (voir recommandation no 1 de l'audit no 13372 mentionné dans le rapport du 12 août 2013), l'OFEV a réduit le nombre de personnes ayant les droits d'accès aux données de base des créanciers à ce qu'il estime être le strict minimum, soit une seule personne. Selon les informations reçues de la personne en question, le nombre de mutations qu'elle effectue chaque année n'est pas négligeable. De plus, cette personne possède également les droits de libérer des paiements dans SAP (rôle d'approbateur 1 ou 2). Il s'agit donc d'une combinaison de rôles critique. C'est pourquoi le CDF estime qu'il existe toujours des risques dans ce domaine et que des contrôles compensatoires devraient être mis en place. Dès lors, le CDF recommande que les deux matrices des risques et des contrôles soient complétées afin de mentionner les risques existants dans le domaine des données de base créanciers et les contrôles mis en place pour les minimiser. Cette recommandation du CDF doit être mise en lien avec l'introduction prochaine du projet « Gestion des autorisations conforme au SCI – SuPro BeBe SAP » qui instaurera également des nouvelles règles en la matière.

Un autre point à améliorer est l'évaluation de l'importance des différents risques bruts. Le CDF a relevé que trois risques sont évalués avec une importance maximale de 9 sur 9 dans la matrice des risques et des contrôles relatives aux achats informatiques. Or quand le CDF a souhaité comprendre les raisons d'une pondération aussi forte en discutant avec la responsable des achats informatiques et le chef de la section I+S, il a constaté que les personnes concernées estimaient qu'en réalité, ces risques étaient nettement plus faibles. En fait, ces risques ont été fixés à ce



niveau en corrélation avec les mêmes risques dans la matrice des risques et des contrôles relatives aux achats non informatiques. Cependant, la situation entre les achats informatiques et non informatiques est très différente et l'évaluation des risques doit l'être aussi. Dès lors, le CDF recommande de revoir l'estimation de l'importance des différents risques dans les matrices afin que ceux-ci correspondent à la réalité.

Certains contrôles ne sont pas suffisamment explicites ou mal différenciés. A titre d'exemple, le CDF cite le contrôle K3 qui est défini ainsi dans les deux matrices : « Subprozesse Einladungsverfahren nach Artikel 35 VöB, Offenes Verfahren nach Artikel 14 BöB, Selektives Verfahren nach Artikel 15 BöB, Freihändiges Verfahren (Ausnahme) nach BöB / VöB Artikel 13, Finanzhilfe-Verträge, sowie Inhouse-/Quasi-Inhouse- und Instate-Verfahren ». Or cette mention n'est pas un contrôle. Il n'est pas possible de comprendre quels sont les contrôles effectués pour limiter le risque en question qui est : « Es könnten nicht wirtschaftliche Angebote (z.B. überteuerter Preis, keine Erfahrung im Umfeld der Bverw) eingekauft werden ». De même, les contrôles K6 et K7 qui figurent dans les matrices des risques et des contrôles sont mentionnés de la manière suivante : « Dienstleistungserbringung erfolgt gemäss Vertrag und Pflichtenheft. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgt durch den jeweiligen Projektleiter nach festgelegten Evaluationskriterien und wird in einem Bericht festgehalten. K6 und K7. Visum auf Rechnung im eKWF ». A la lecture de cette mention, il n'est guère possible de différencier clairement le contrôle K6 du contrôle K7. Le CDF estime donc que l'OFEV devrait améliorer la clarté de la description de certains contrôles.

Enfin, en procédant à des tests de cheminement, le CDF a constaté que l'OFEV possédait de nombreux instruments de SCI utiles mais qui n'étaient pas mentionnés dans la documentation SCI. A titre d'exemple, le CDF cite notamment :

- Utilisation d'un arbre de décision permettant de déterminer la procédure à suivre en cas d'achat (procédure ouverte, sélective ou de gré à gré)
- Utilisation, dans le cadre des projets informatiques, d'une « Beschaffungsroadmap » permettant de voir l'intégralité des coûts sur toute la durée du projet. Un tel instrument est très utile pour avoir un aperçu global du projet et éviter le *splitting* (séparation du projet en différentes parties pour éviter de dépasser certaines limites financières)
- Suivi de la procédure d'achat par l'OFCL pour les achats informatiques supérieurs à 230 000 francs
- Utilisation de check-list pour les achats de prestations de service d'un montant situé entre 150 000 et 230 000 francs
- Contrôle 4-yeux sur le choix de la procédure d'achat
- Contrôle par un tiers de chaque contrat d'achat informatique, formalisé par une contresignature du contrat par l'OFCL (contrat de plus de 230 000 francs) ou par le Secrétariat général du DETEC (contrat de moins de 230 000 francs)
- etc.

Il est clair que toutes les mesures SCI existantes ne peuvent pas être mentionnées dans la documentation. Cependant, le CDF encourage l'OFEV à faire mention dans les matrices des risques et des contrôles des éléments et mesures les plus importants.

Appréciation	
■	Les matrices des risques et des contrôles sont à jour. Cependant, elles devraient être complétées pour tenir compte de tous les risques existants. L'importance des différents risques devrait être réévaluée et la clarté de la description de certains contrôles devrait être améliorée. Enfin certains éléments de SCI importants et concrètement utilisés en pratique devraient y être mentionnés.

*Recommandation 1 (priorité 2) :*

*Le CDF recommande à l'OFEV de revoir les matrices des risques et des contrôles dans le domaine des achats afin de les compléter par les risques et éléments de SCI faisant défaut, de réévaluer l'importance de certains risques et d'améliorer la clarté de la description de certains contrôles.*

Prise de position de l'Office fédéral de l'environnement :

Einverstanden. Die RKM und die Kontrollpunkte werden überprüft und zudem auf die wesentlichen Punkte beschränkt.

#### 4.2 Descriptions de processus

Il existe des descriptions de processus relatives au domaine des achats dans le système QM de l'OFEV. Celles-ci sont disponibles sur l'intranet de l'office. Cependant, pour des raisons techniques et de personnel, celles-ci ne sont plus mises à jour. En effet, l'application ViFlow, par laquelle toutes les descriptions de processus « officielles » ont été réalisées, n'est plus supportée depuis le passage de l'OFEV à la suite bureautique Office 2013. De plus, la responsable du système QM est en congé maternité. L'OFEV et l'OFIT recherchent actuellement une solution pour remédier aux difficultés techniques rencontrées.

Pour les besoins de l'audit du CDF, l'OFEV a mis à la disposition de celui-ci des descriptions de processus à jour sous d'autres formats (PDF, PowerPoint). C'est sur la base de ces documents que le CDF a procédé à ses vérifications.

Le CDF a examiné les descriptions de processus de manière à comprendre le déroulement des opérations et à quel moment les différents contrôles étaient effectués. Ainsi, il a constaté que ces documents permettaient de comprendre facilement comment se déroulaient les opérations et que selon les informations récoltées, elles reflétaient la réalité. Par contre, il n'est pas toujours aisé de faire le lien entre les contrôles mentionnés dans les matrices des risques et des contrôles et ceux qui figurent dans les descriptions de processus. A titre d'exemple, le CDF cite le contrôle K2. Dans les descriptions de processus d'achats informatiques, il est mentionné « Rechtsgrundlage prüfen inkl. BeschaffungsRoadmap » alors que dans la matrice des risques et des contrôles, il est mentionné « Kontrolle für das Einholen mehrerer Offerten durch IM. Bei WTO erfolgt die Vergabe über BBL. Kontrolle für das Einholen mehrerer Offerten. Fachabteilung wird mit e-Mail I+S zu Vertragsentwürfen darauf aufmerksam gemacht ». La cohérence entre ces documents devrait donc être revue.



Appréciation	
●	<p>Pour des raisons essentiellement techniques, le système QM contenant toutes les descriptions de processus de l'OFEV ne peut plus être tenu à jour. Les différentes unités de l'OFEV procèdent donc à la mise à jour de leurs descriptions de processus chacune de leur côté. Cette solution n'est cependant pas applicable à long terme.</p> <p>De plus, la cohérence entre les descriptions de processus et les matrices des risques et des contrôles, notamment en ce qui concerne les contrôles mentionnés, n'est pas toujours assurée.</p>

*Recommandation 2 (priorité 2) :*

*Le CDF recommande à l'OFEV de revoir les descriptions de processus, notamment en ce qui concerne les contrôles mentionnés, afin d'assurer une meilleure cohérence entre ces documents et les matrices des risques et des contrôles. De plus, il encourage l'OFEV à trouver une solution de manière à remplacer l'application ViFlow.*

Prise de position de l'Office fédéral de l'environnement :

Einverstanden. Die Prozessbeschreibungen und die RKM werden in Bezug auf deren Abstimmung überprüft und angepasst.

## 5 Examen des droits d'accès SAP

Le CDF n'a pas procédé à un examen spécifique des droits d'accès dans le cadre de cet audit. En effet, à l'issue de précédents audits, il avait recommandé de prendre des mesures de manière à limiter le nombre de personnes ayant la combinaison de rôles critique « Modifier les données de base des créanciers » et « Déclencher des paiements ». Le CDF a constaté que l'OFEV a pris des mesures puisque désormais, une seule et unique personne possède un tel profil. Cependant, comme mentionné auparavant, cela ne dispense pas l'OFEV de procéder à des contrôles compensatoires dans ce domaine (contrôle périodique par une tierce personne des mutations effectuées durant une période donnée). Le CDF rappelle l'introduction prochaine du projet « Gestion des autorisations conforme au SCI – SuPro BeBe SAP » qui instaurera également des nouvelles règles en la matière, et notamment la mise en place de contrôles compensatoires en cas de combinaison de rôle critique. Le CDF part du principe que l'OFEV respectera les règles prévues par le projet SuPro BeBe SAP et renonce à émettre une recommandation formelle sur ce sujet.

## 6 Organisation des achats

Il existe une organisation des achats à l'OFEV. Les achats sont exécutés par les unités « métier » (les chefs de projets). Mais avant toute acquisition, les contrats sont revus par le responsable des achats non informatiques ou par la responsable des achats informatiques. Ces deux responsables ont non seulement un rôle de contrôleur mais également un rôle de conseiller pour les acheteurs, chacun dans leur domaine respectif. Elles ont les compétences requises pour exercer leur rôle et ont suivi les formations nécessaires.

Le service juridique de l'OFEV a également un rôle dans l'organisation des achats. En effet, outre un rôle de conseil, ce service revoit systématiquement les contrats portant sur des montants de 50 000 francs et plus en matière de livraison de biens ou de 150 000 francs et plus en matière de prestations de service.

De plus, dans les cas d'achats informatiques selon une procédure ouverte, l'OFCL est également impliqué dans la procédure. A relever que pour tous les achats informatiques, une entité tierce est toujours impliquée dans le processus puisque les contrats portant sur des montants de plus de 230 000 francs sont vérifiés et contresignés par l'OFCL et ceux portant sur des montants inférieurs le sont par le Secrétariat général du DETEC.

Les compétences en matière d'achat sont clairement définies dans une instruction dans le domaine des contrats. Des signatures collectives à deux sont prévues dans tous les cas.

Pour les projets informatiques, il existe un document intitulé « Rôles et tâches de la section I+S en relation avec le développement de projets informatiques selon HERMES 5 ». Ce document précise clairement l'organisation et les procédures à suivre pour les projets informatiques.

## 7 Test de l'existence et de l'efficacité du SCI dans le domaine des achats

Le CDF a défini pour cet audit le processus d'achat comme le déroulement des opérations depuis la définition d'un besoin potentiel jusqu'au paiement de la prestation ou du bien obtenu. Avec cette approche, le processus relatif au règlement des créanciers est inclus dans les achats et il a donc été également examiné.

L'OFEV a subdivisé le processus des achats en deux processus différents :

- Les achats de biens et services (sans informatique)
- Les achats de biens et services informatiques

Lors de ses examens le CDF a donc examiné aussi bien des achats informatiques que non informatiques afin de couvrir tout le domaine des achats. A relever cependant que les achats informatiques étant d'une importance financière moindre que les achats non informatiques, l'échantillon sélectionné privilégiait ces derniers. L'échantillon complet comprenait 25 cas.

Le CDF a divisé le processus d'achat complet en deux parties différentes :

- La partie allant de la définition des besoins jusqu'à l'élaboration du contrat et la livraison du bien ou réalisation de la prestation
- La partie allant de la réception de la facture jusqu'au paiement de celle-ci

Cette subdivision s'explique par le fait que la partie 1 concerne les unités « métier » de l'OFEV ainsi que les responsables des achats informatiques et non informatiques. Quant à la partie 2, elle concerne essentiellement la section Finances et Controlling et elle est fortement influencée par les procédures imposées par le Kreditoren Workflow.

Le CDF tient à préciser que dans le cadre de cet audit, il n'a pas effectué un examen détaillé du respect des dispositions de la LMP (loi fédérale sur les marchés publics) et de l'OMP (ordonnance sur les marchés publics). Il a examiné le déroulement des opérations et testé les contrôles internes





existants. Mais il n'a pas examiné les choix réalisés par l'OFEV en matière de procédure d'achat en vue de vérifier si ceux-ci étaient corrects ou non. De même, il n'a pas examiné le déroulement des procédures afin de contrôler si elles étaient en tous points conformes aux dispositions légales et réglementaires.

#### 7.1 De la définition des besoins jusqu'à la livraison du bien ou réalisation de la prestation

Cette première partie du processus d'achat comprend les sous-processus suivants :

- Définition des besoins
- Procédure de sélection
- Phase d'appel d'offres et contrat
- Contrôle de la livraison/prestation

##### **Définition des besoins**

L'évaluation des besoins incombe aux unités « métier ». Les besoins découlent en principe de lois, de décisions politiques (décisions du Conseil fédéral, par exemple) et en finalité de la stratégie de l'OFEV. La grande majorité des achats sont liés à des projets, que ce soit des projets informatiques ou autre. A l'OFEV, tous les projets doivent être approuvés par la direction dans l'année qui précède le début des projets avant de pouvoir démarrer. C'est à ce moment-là que les fonds budgétaires sont mis à la disposition des projets. Cette procédure garantit qu'un contrôle 4-yeux sur la nécessité des besoins est réalisé. Au cours de ses contrôles, le CDF n'a d'ailleurs pas constaté un seul achat lié à un projet pour lequel les besoins n'avaient pas été justifiés.

En matière de projets informatiques, la méthodologie HERMES 5 est appliquée à l'OFEV depuis début 2014 pour tous les projets informatiques sans exception. Dès lors, le projet se déroule conformément aux différentes étapes prévues dans HERMES 5. La définition des besoins doit donc être formalisée clairement et approuvée avant de passer à l'étape suivante. C'est à l'issue de cette phase (phase Initialisation selon HERMES) que l'on décidera quel projet sera lancé.

L'approbation d'un projet permet en outre d'en assurer le financement nécessaire. Pour les projets informatiques, le budget annuel doit non seulement être approuvé par la direction de l'office, mais également par le Secrétariat général du DETEC.

Les besoins sont définis pour toute la période du projet. En effet, de nombreux projets ont une durée de vie supérieure à une année. Pour les projets informatiques, le CDF a constaté qu'il existait un très bon instrument de planification des besoins nommé « Beschaffungsroadmap ». Ce document permet de récapituler dans un tableau toutes les dépenses prévues pour un projet, que ce soit au niveau des types de dépenses (développement, maintenance, entretien, etc.) ou au niveau temporel (indication de toutes les dépenses prévues pendant toute la durée du projet). Ce document présente l'avantage d'offrir une très bonne vue d'ensemble sur un projet mais permet aussi d'éviter le *splitting* du projet. En effet, toutes les dépenses étant présentées, il est plus facile de voir à quel niveau de dépenses totales se trouve le projet et donc quelle procédure d'achat il conviendra d'envisager. Pour tous achats informatiques examinés, le CDF a constaté qu'il existait une telle « Beschaffungsroadmap » du projet concerné.



Dès qu'un projet est lancé, il est suivi par un responsable de projet, voire un comité de projet pour les projets d'une certaine taille. De plus, un controlling financier des projets informatiques et autres est en place. Le responsable de la section I+S prépare un reporting trimestriel donnant des informations détaillées sur l'évolution des projets informatiques. Quand aux autres projets, ils font l'objet de rapports d'état périodiques qui sont soumis à la direction.

### **Procédure de sélection**

Il existe des instruments à l'OFEV pour aider le responsable concerné dans le choix de la procédure d'achat à appliquer. Il existe premièrement un arbre de décision qui permet de voir si l'achat doit être réalisé par le biais d'une procédure de gré à gré, par celui d'une procédure sélective (sur invitations) ou d'une procédure ouverte. Pour les projets informatiques, il existe également le document nommé « Beschaffungsroadmap » dont il a déjà été fait mention précédemment. Ce document permet de voir rapidement si les coûts totaux du projet sont supérieurs à 230 000 francs et pourraient donc demander l'exécution d'une procédure d'appel d'offre ouverte. En cas de doute sur la procédure choisie, le responsable de projet s'adresse au responsable des achats concerné et ce dernier peut se tourner vers le service juridique. En cas de doute subsistant, l'OFEV n'hésite pas à faire recours à l'OFCL. Dans tous les cas, le choix de la procédure fait l'objet d'un contrôle croisé puisqu'il est revu par le responsable des achats non informatiques ou celle des achats informatiques.

A relever qu'il n'existe pas d'instrument pour aider le responsable de projet à faire la distinction entre un achat et une subvention. Cependant, après avoir discuté avec plusieurs personnes, le CDF estime que le risque de confusion est relativement faible. En effet, les achats les plus importants et les plus fréquents sont ceux qui sont faits dans le cadre d'un projet. Ils sont donc clairement distingués des subventions. A l'OFEV, ces dernières concernent essentiellement les redistributions COV et CO2, les contributions aux organisations internationales et les conventions programmes. Ce sont donc des dépenses qui sont clairement différentes de celles relatives à des achats. Pour les subventions plus petites, elles sont accordées sur la base d'une décision (Verfügung), ce qui n'est pas le cas des achats. D'ailleurs, les contrôles effectués par le CDF n'ont révélé aucune erreur de traitement dans ce domaine. Certains contrats relatifs à des subventions sont certes saisis dans Vertragsmanagement afin de permettre un meilleur suivi comptable de ceux-ci dans SAP, mais ils sont clairement identifiés comme tel et distingués des contrats relatifs à des achats. Comme le CDF n'a constaté aucun cas de subvention qui aurait été traitée à tort comme un achat, il renonce à émettre une recommandation visant à la mise en place d'un instrument SCI permettant de distinguer, dès le début du processus, si l'on a affaire à une subvention ou à un achat.

A relever que dès que le marché relatif à un achat informatique dépasse 230 000 francs, l'OFCL est impliqué dans la procédure. C'est bien entendu le cas si un appel d'offres selon une procédure ouverte est effectué, mais aussi si le marché est attribué de gré à gré malgré le dépassement de la limite de 230 000 francs. En effet, l'art. 3 de la LMP mentionne plusieurs exceptions et l'art. 13 de l'OMP les conditions à remplir pour adjuger un marché directement, sans lancer d'appel d'offre, quel que soit le montant de ce dernier. Mais dans de telles situations, l'OFEV prépare un document justificatif (Begründung) daté et signé qui donne dans le détail les raisons de l'attribution de gré à



gré. Ces documents sont élaborés par l'OFEV, mais revu par l'OFCL, ce qui permet d'obtenir une assurance raisonnable que les exceptions sont correctement justifiées.

Comme mesures existantes en vue d'éviter le *splitting* de contrats, on peut citer, en plus de l'utilisation du document « Beschaffungsmroadmap » susmentionné, le rôle des responsables des achats informatiques et non informatiques. En effet, ils sont particulièrement attentifs aux noms des différents fournisseurs. Lorsqu'un nom de fournisseurs revient régulièrement, ils regardent les contrats antérieurs pour s'assurer qu'ils ne touchaient pas un même projet. Ils n'hésitent pas à faire appel au service juridique en cas de doute. A relever que suite aux « affaires » qui touchaient le domaine des achats et qui ont secoué l'administration fédérale en 2014, le CDF a pu ressentir chez ses interlocuteurs une volonté de travailler de manière parfaitement conforme aux règles en vigueur, par crainte de se retrouver dans une situation difficile.

### **Phase d'appel d'offres et contrat**

Même si le contrat est attribué de gré à gré, une demande d'offres est tout de même réalisée. Si une procédure ouverte ou sélective est mise en œuvre, elle est réalisée par les unités « métier ». Lors d'exécution d'une procédure d'appel d'offres sélective, le choix des fournisseurs invités à soumissionner est une étape très importante. En effet, certains prestataires de service pourraient faire des offres financièrement intéressantes, mais sans posséder l'expérience, le savoir-faire ou la technique nécessaire pour réaliser un travail conforme aux attentes.

Toutes les personnes susceptibles de procéder à des achats à l'OFEV ont signé une déclaration d'impartialité. Selon les informations reçues, 600 personnes environ ont paraphé un tel document. Il s'agit d'un élément important pour rendre les personnes concernées attentives à l'importance d'être indépendant et impartial dans une procédure d'achat. Cependant, tous les formulaires en question ont été signés fin 2012 – début 2013. Il conviendrait donc de faire le nécessaire pour que de nouveaux documents soient signés. Comme le responsable des achats non informatiques a lancé une procédure de renouvellement de ces déclarations pendant l'audit du CDF, ce dernier renonce à émettre une recommandation formelle en la matière.

A relever qu'il y a également séparation de fonction entre la personne qui réalise la procédure de sélection (le responsable de projet) et celle qui approuve le choix (le mandataire, représenté soit par le chef de la division qui gère le projet, soit par le comité de projet). De même, la sélection des fournisseurs est toujours réalisée par des personnes indépendantes de la section F+C.

Lorsqu'un fournisseur a été choisi, l'unité « métier » prépare un projet de contrat. Ce sont toujours les contrats standards de la Confédération qui sont utilisés et les conditions générales de la Confédération sont systématiquement référencées. Les contrats sont préparés par les responsables de projet et sont ensuite revus par le responsable des achats concernés (informatiques ou non informatiques). S'il s'agit de contrats complexes ou relatifs à des engagements importants (150 000 francs et plus pour des prestations de service ou 50 000 francs et plus pour des biens), ils sont aussi revus par le service juridique. A relever que la plupart des contrats sont accompagnés d'un document nommé « Begleitblatt », qui contient différentes informations relatives au contrat. Ce document possède le grand avantage de présenter un chapitre nommé « Genehmigungsprozess » qui permet de voir rapidement qui a fait quoi en lien avec le contrat. Chaque personne impliquée dans le processus appose la date et son visa une fois

sa tâche en lien avec le contrat réalisée (réalisation, contrôles divers ou signature). Or le CDF a constaté que toutes les unités de l'OFEV n'utilisaient pas ce document (elles utilisent d'autres instruments).

Pour les contrats relatifs à des projets informatiques, on constate également une revue de ceux-ci par l'OFCL (si contrat portant sur un engagement supérieur de 230 000 francs) ou par le Secrétariat général du-DETEC (si engagement inférieur). Cette revue est formalisée par une contresignature du contrat.

Les contrats sont ensuite saisis dans Vertragsmanagement et des obligos sont saisis dans SAP afin de fixer des plafonds. Cela permet de s'éviter des dépassements de crédit.

A relever qu'il n'existe pas de contrôle spécifique pour empêcher qu'une commande soit passée avant qu'un contrat soit signé. Cependant, des informations claires ont été données par les responsables des achats informatiques et non informatiques pour indiquer qu'un tel procédé est interdit. De plus, en suivant la procédure habituelle, une commande ne peut être saisie dans SAP MM que s'il existe des fonds disponibles et donc un contrat enregistré dans Vertragsmanagement. Si le contrat n'a pas été saisi dans Vertragsmanagement, aucun « Besetlnummer » n'apparaît donc dans SAP, ce qui empêche théoriquement de saisir une commande. Cependant, suite à des examens complémentaires du CDF, il apparaît comme vraisemblable qu'en contournant la procédure standard, une commande puisse être passée sans qu'un contrat ait été préalablement saisi dans Vertragsmanagement. Cette hypothèse est probable mais n'a pas pu être confirmée. En effet, personne à l'OFEV n'a été en mesure de démontrer au CDF si une telle action était possible ou au contraire impossible. Des investigations complémentaires devront donc être réalisées par l'OFEV dans ce domaine.

De plus, le CDF a constaté que certaines personnes pouvaient saisir des contrats dans Vertragsmanagement et approuver des factures. Le CDF estime que cette combinaison de rôles comporte certains risques et que, dans la mesure du possible, un des deux rôles devrait être supprimé pour les personnes concernées.

On ne saisit jamais plus que 4 années de budget dans Vertragsmanagement car la direction n'approuve jamais des budgets pour des horizons dépassant 4 ans. Cette pratique se justifie dans le sens que l'OFEV ne veut pas présenter des montants budgétaires non approuvés. Mais, dans le cas de contrats portant sur des durées supérieures à 4 ans, elle présente le désavantage de ne pas pouvoir présenter dans Vertragsmanagement l'intégralité des engagements de l'office vis-à-vis de tiers.

Les contrats sont signés conformément aux règles internes en vigueur (règlement de signatures). Celles-ci définissent les personnes autorisées à signer des contrats en fonction de l'importance financière de ceux-ci. Les contrôles effectués par le CDF n'ont révélé aucune exception.

### **Contrôle de la livraison/prestation**

La vérification des livraisons de biens s'effectue sur la base de bulletins de livraison. Cependant, le CDF n'a pas examiné d'achat de ce type car ceux-ci étaient financièrement peu matériels. Le contrôle des prestations s'effectue généralement sur la base de rapports intermédiaires ou finaux.



Selon le genre de prestation fournie par le partenaire, un nombre d'heures ou des données statistiques peuvent aussi servir de preuve. Dans plusieurs projets examinés, des séances de travail coordonnées, des discussions informelles ou des entretiens téléphoniques complètent les rapports formels rédigés.

Pour les projets informatiques, on trouve des rapports de réception quand le projet est terminé. Cependant, parmi les achats informatiques examinés par le CDF, très peu de projets étaient terminés. Dans ces cas, d'autres documents, comme des procès-verbaux de séances de comité de projet permettent de voir que le projet est suivi et que les résultats intermédiaires sont évalués. D'autres achats informatiques étaient relatifs à des travaux d'exploitation ou de maintenance. Dans ce tels cas, il n'existe pas forcément de rapport permettant de voir que l'OFEV approuve la prestation fournie. L'objectif est que l'application fonctionne correctement pendant toute la durée du contrat et si c'est le cas, le paiement des factures est autorisé.

De toute manière, aucune facture ne peut être payée sans que la livraison/prestation soit approuvée. Ce point est repris dans le chapitre suivant sur la partie 2 du processus.

	Appréciation
●	<p>L'examen de la partie 1 du processus d'achat n'a révélé aucun problème important et le CDF estime que le SCI relatif à cette partie existe et est efficace. L'évaluation des besoins est documentée et des achats ne peuvent être réalisés que dans le cadre de projets approuvés par la direction. Il existe des contrôles internes permettant de s'assurer que la procédure d'achat choisie est correcte en regard des dispositions légales. Les éventuelles exceptions (autorisées par la loi) sont dûment justifiées. Les contrats font l'objet de contrôles croisés et sont signés dans le respect des règles internes existantes. Enfin, les livraisons/prestations sont vérifiées.</p> <p>Le CDF a constaté l'utilisation d'un document nommé « Begleitblatt » qui accompagne la plupart des contrats. Ce document représente un bon instrument de contrôle interne, mais son utilisation n'est pas encore généralisée à l'OFEV. Sans émettre de recommandation formelle, le CDF encourage l'OFEV à réfléchir à la possibilité d'imposer l'utilisation de ce document à toutes les unités de l'office.</p> <p>De plus, il semble probable que des commandes puissent être passées dans SAP sans qu'un contrat valable ait été préalablement saisi dans Vertragsmanagement. Cette hypothèse n'a cependant pas pu être confirmée. En effet, personne à l'OFEV n'a été en mesure de démontrer au CDF si une telle action était possible ou au contraire impossible.</p> <p>Enfin, certaines personnes peuvent saisir des contrats dans Vertragsmanagement et approuver des factures. Le CDF estime que cette combinaison de rôles comporte certains risques et que, dans la mesure du possible, un des deux rôles devrait être supprimé pour les personnes concernées.</p>

*Recommandation 3 (priorité 1) :*

*Le CDF recommande à l'OFEV de procéder à des investigations complémentaires de manière à déterminer s'il est possible de passer des commandes dans SAP sans qu'un contrat valable ait été*

*préalablement saisi dans Vertragsmanagement, comme cela semble être le cas. Si la conclusion est affirmative, de mesures devront être prises en vue de remédier à ce problème. De plus, les droits d'accès devraient être revus afin d'éviter qu'une même personne puisse saisir des contrats dans Vertragsmanagement et approuver des factures.*

Prise de position de l'Office fédéral de l'environnement :

Einverstanden. Wird geprüft.

## 7.2 De la réception de la facture jusqu'au paiement de celle-ci

Cette deuxième partie du processus d'achat comprend les sous-processus suivants :

- Réception de la facture
- Approbation de la facture
- Données de base des créanciers
- Préparation et libération des paiements

### **Réception de la facture**

Les factures sont réceptionnées par le Centre de services en matière de finances (DLZ FI) du Département fédéral des finances. Elles sont numérisées puis introduites dans le Kreditoren-Workflow (KWF). Cette entrée centralisée des factures garantit leur saisie de le KWF. Selon les informations reçues, si une facture arrive « par inadvertance » à l'OFEV, celle-ci est renvoyée au DLZ FI. Au cours de ses contrôles, le CDF n'a constaté aucun cas de facture qui n'avait pas été saisie au DLZ FI.

Une fois enregistrées au DLZ FI, les factures arrivent pour traitement à l'OFEV. Le processus du Kreditoren-Workflow est lancé. Toute la documentation relative au KWF est enregistrée dans le système SAP. Le suivi de la chaîne de processus est assuré et documenté.

### **Approbation de la facture**

La facture est tout d'abord examinée par l'approbateur 1 (Genehmiger 1) qui vérifie les données de la facture (adresse, no de commande, montant, créancier) et prépare l'imputation des coûts. Il la transmet ensuite au contrôleur (Prüfer). Ce dernier, généralement le responsable de projet, vérifie et valide la proposition préparée par le Genehmiger 1. Il fait un contrôle matériel de la facture (prestations effectuées conformes au contrat, prix et plafond de dépenses respectés). Il signe ensuite électroniquement la facture et confirme ainsi qu'elle peut être payée. Selon les contrôles du CDF, l'approbateur 1 et le contrôleur sont toujours deux personnes distinctes. L'approbateur 1 va alors donner son approbation et le processus va amener la facture à l'approbateur 2, qui est une personne travaillant à la section F+C.

L'approbateur 2 va vérifier que la facture a été signée électroniquement, que l'imputation est correcte et faire quelques contrôles supplémentaires, avant d'approuver lui aussi la facture.

Le processus implique donc obligatoirement l'application du principe des 4-yeux.



## Données de base des créanciers

Le processus standard implique que toutes les mutations dans les données de base des créanciers doivent être réalisées par le DLZ FI, sur instructions de l'OFEV. Cependant, l'OFEV a souhaité maintenir ces droits pour un membre de son personnel. Pour le reste, le CDF renvoie aux chapitres 4.1 et 5 du présent rapport.

## Préparation et libération des paiements

Périodiquement, des listes de paiement sont émises par les collaborateurs de la section F+C. Aucun collaborateur d'unités « métier » ne peut déclencher de paiements. Il existe donc une séparation de fonction entre les personnes approuvant les factures et celles qui préparent les paiements.

La liste des paiements est vérifiée par la personne qui l'a émise, puis elle est transmise à une deuxième personne de la section F+C qui la contrôle par sondage. Après ce double contrôle, les paiements sont libérés et transmis au DLZ FI. L'exécution effective des paiements est ensuite réalisée par le DLZ FI. Il existe donc également une séparation des tâches entre l'unité qui donne l'ordre de paiement et celle qui l'effectue.

Le CDF s'est interrogé sur la nécessité de faire ce double contrôle supplémentaire, sachant que toutes les factures ont déjà fait l'objet d'un contrôle par les approbateurs 1 et 2 ainsi que par un contrôleur. D'autant plus que selon les informations reçues, le nombre d'erreurs découvertes lors de ce contrôle complémentaire est très faible. Cependant, faute d'avoir fait une investigation approfondie sur ce thème, le CDF renonce à émettre une recommandation visant à supprimer ce double contrôle complémentaire. Mais il estime que le seul contrôle vraiment important avant la libération des paiements est de s'assurer que les listes de paiement ne contiennent pas de facture introduite juste avant la préparation de ces listes et qui ne seraient pas passées par le KWF.

Les cas particuliers comme l'établissement de notes de crédit par exemple sont rares. Dès lors, le CDF estime qu'il n'est pas nécessaire que ces cas particuliers fassent l'objet des descriptions de processus formelles spécifiques.

	Appréciation
●	<p>Cette partie 2 du processus est fortement influencée par les applications informatiques (Kreditoren-Workflow, Vertragsmanagement, SAP). Des contrôles standards sont mis en place et ceux-ci ne peuvent pas être contournés dès lors que la facture est saisie dans le KWF. Selon le CDF, le SCI relatif à cette partie du processus existe et est efficace.</p> <p>Le CDF s'est interrogé sur la nécessité de procéder à un double contrôle supplémentaire des listes de paiement préparées périodiquement, sachant que toutes les factures ont déjà fait l'objet d'un double par les approbateurs 1 et 2 ainsi que par le contrôleur. Selon lui, le seul contrôle vraiment important avant la libération des paiements est de s'assurer que les listes de paiement ne contiennent pas de facture introduite juste avant la préparation de</p>

ces listes et qui ne seraient pas passées par le KWF.

*Recommandation 4 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à l'OFEV de procéder à une analyse de manière à déterminer si le rapport coûts/avantages du double contrôle complémentaire réalisé actuellement sur les listes de paiements est vraiment favorable, ou s'il conviendrait de le revoir de manière à ce qu'il soit mieux orienté sur les risques existants.*

Prise de position de l'Office fédéral de l'environnement :

Wird mit dem GS UVEK geklärt. Die Prozesse für die Zahlungsfreigaben sollten in allen VE analog laufen.

## 8 Documentation des contrôles

De nombreux documents nécessaires pour justifier les contrôles effectués sont classés électroniquement dans IDM. Or le CDF a constaté qu'il était parfois très difficile aux personnes interrogées de retrouver les documents recherchés. Cette situation semble provenir du fait que chaque unité, voire chaque personne, a des habitudes de classement différentes. Il en résulte, pour une personne qui n'a pas classé personnellement un document dans IDM, des difficultés parfois non négligeables pour retrouver le document recherché.

Comme tous les documents importants et nécessaires à documenter les contrôles effectués ont finalement pu être fournis au CDF, ce dernier renonce à émettre une recommandation formelle dans ce domaine. Mais il encourage informellement l'OFEV à examiner cette problématique et déterminer si des mesures pourraient être mises en place, de manière à faciliter les recherches à posteriori de documents.

## 9 Suivi des révisions précédentes du CDF dans le domaine des achats

Un audit similaire du SCI dans le domaine des achats selon le concept actuel n'a pas encore été réalisé. Le CDF considère que les autres recommandations adressées à l'OFEV et toujours ouvertes à ce jour ne concernent pas directement le thème du présent audit. C'est pourquoi aucun suivi de recommandations n'a été effectué.

## 10 Evaluation globale du SCI dans le domaine des achats

A la suite de l'examen de l'existence et de l'efficacité du système de contrôle interne (SCI) dans le domaine du personnel, le CDF émet l'appréciation globale suivante :

- Description du SCI :

Il existe une matrice des risques et des contrôles et des descriptions de processus et d'autres documents complémentaires. Le SCI dans le domaine des achats est certes décrit, mais certaines améliorations devraient encore être apportées à la documentation existante.





- **Forme du SCI :**  
Les contrôles clés les plus importants sont prévus. Cependant, quelques contrôles supplémentaires devraient être mis en place. De plus, certaines mesures de contrôles effectivement existantes en pratique devraient être mentionnées dans la documentation SCI. Enfin, dans la documentation, la description de certains contrôles devrait être revue.  
Le CDF n'a pas décelé de signe indiquant que les contrôles clés seraient inefficaces et n'a pas constaté de contrôles manifestement redondants dans la documentation existante. Il a cependant recommandé à l'OFEV de réexaminer la nécessité de faire un double contrôle complémentaire sur les listes de paiements, sachant que toutes les factures ont déjà été contrôlées par deux approbateurs et un contrôleur.
- **Application des contrôles clés :**  
Dans les domaines examinés, les contrôles clés prévus dans la documentation SCI sont réalisés.
- **Documentation des contrôles clés :**  
Les contrôles-clés qui ont été testés sont généralement documentés de manière adéquate.
- **Efficacité des contrôles clés :**  
Dans les domaines audités, les contrôles clés ont été jugés efficaces.
- **Contrôles compensatoires :**  
Même si le CDF a constaté des points qui nécessitaient d'être améliorés, l'audit n'a pas mis en lumière de lacune grave. Dès lors, la mise en place de contrôles compensatoires destinés à combler de telles lacunes n'est pas nécessaire.  
En ce qui concerne les droits d'accès aux données de base des créanciers, le CDF préconise de mettre en place un contrôle compensatoire sur les mutations effectuées par la seule personne qui possède encore de tels droits.
- **Recommandations dans le domaine des achats issues de précédentes révisions du CDF :**  
Le CDF n'a pas effectué de suivi de recommandations dans le cadre de cet audit.

## 11 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés le 20 mai 2015 avec :

OFEV :

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]





CDF:           Monsieur Martin Köhli, responsable de centre de compétence  
                  Monsieur Alain Crevoiserat, responsable de l'audit

Ils ont été approuvés par l'OFEV.

Le CDF remercie l'attitude coopérative des différents interlocuteurs de l'OFEV 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

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)

Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010)

Loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1)

Ordonnance sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11)

## Annexe 2 : Abréviations et priorité des recommandations du CDF

### **Abréviations:**

CDF	Contrôle fédéral des finances
F&C	Finances & Controlling
I+S	Informatique et services
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique
SCI	Système de contrôle interne

### **Priorité des recommandations du CDF :**

Le CDF priorise ses recommandations en se fondant sur des risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).