

**Rapport
sur l'activité du Contrôle fédéral des finances en
1998, destiné à la Délégation des finances des
Chambres fédérales et au Conseil fédéral**

du 22 février 1999

Madame la Présidente de la Confédération,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après le rapport sur l'activité du Contrôle fédéral des finances au cours de l'année écoulée. Conformément à l'article 14, alinéa 2, de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0), le rapport rend compte de la nature et du volume de l'activité de révision ainsi que des principales constatations et recommandations du Contrôle des finances. Sa publication dans la Feuille fédérale a lieu en même temps que celle du rapport d'activité de la Délégation des finances.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente de la Confédération, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Contrôle fédéral des finances
Le directeur: Grüter

Table des matières

Condensé

.....	5
1 Position et tâches du Contrôle fédéral des finances.....	8
11 Position institutionnelle	8
12 Tâches du CDF.....	8
13 Législation	10
14 Effectif limité pour le CDF.....	11
15 Information des chefs de département (art. 15, al. 3, LCF).....	11
16 Suspens de révisions antérieures	12
17 Directives édictées par le CDF en vertu de l'article 12, alinéa 4, LCF.....	13
2 Vérification de clôture des comptes	14
21 Compte d'Etat de la Confédération 1997.....	14
211 Révisions des offices gérés par mandat de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB)	14
212 Caisse fédérale de pensions (CFP).....	16
22 Régie fédérale des alcools (RFA) Comptes 1997/98.....	16
23 Entreprises des PTT : révision des comptes 1997	16
24 Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants, comptes 1997	18
25 Office fédéral de la production d'armements (OFPA)	19
26 Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI).....	19
3 Organisations semi-publiques	20
31 FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales à Genève)	20
32 Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJM), Lausanne; Réactions au rapport annuel de 1996.....	20
33 Centre européen de la culture (CEC), Genève	21
34 BUTYRA	22
35 Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande (CBV)	22

36	Fondation pour l'encouragement de l'aviculture en Suisse (SGS)	22
37	Info Energie	23
4	Révisions des offices.....	24
41	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).....	24
42	Office fédéral de la culture (OFC): 150 ans d'Etat fédéral	25
43	Asile.....	26
44	Révision dans le secteur des recettes.....	27
45	Agriculture	29
451	Privatisation partielle du Haras fédéral d'Avenches	29
452	Office vétérinaire fédéral (OVF)	29
46	Office fédéral du logement (OFL).....	29
47	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (Institut FNP).....	30
48	Division principale de la sécurité des installations nucléaires	30
5	Révisions spéciales.....	32
51	Audits informatiques.....	32
511	Principaux constats	32
512	Recours au logiciel d'audit ACL (Audit Command Language).....	33
513	Examen de l'intégration des projets BV-PLUS, Honoris et EDA-HR.....	33
514	Examen de la décision de la Conférence informatique de la Confédération relative au choix de Microsoft-Exchange.....	34
515	Système de traitement des salaires PERIBU	37
516	Passage à l'an 2000.....	37
52	Constructions.....	38
521	Subventions	38
522	Application de la nouvelle législation concernant les marchés publics	39
523	Ligne Vereina des Chemins de fer rhétiques	39
524	Gestion de l'entretien des bâtiments	39
53	Examen de l'efficacité et de la rentabilité de la collaboration suisse au développement économique.....	40
54	Santé publique	41

541	Examen de la réalisation et de l'efficacité du financement de mesures d'associations et de l'assistance privées en faveur de la lutte contre la tuberculose.....	41
542	Examen de la réalisation et de l'efficacité du financement de mesures d'intérêt national en faveur de la lutte contre les rhumatismes.....	41
55	Année européenne de la conservation de la nature 1995 (AECN 95).....	42
56	Conseil des écoles polytechniques fédérales.....	43
561	Examen transversal 1997 de la recherche sectorielle	43
562	Examen transversal du domaine des acquisitions	44
57	Défense nationale.....	44
571	État-major général, groupe de la logistique: service Voitures.....	44
572	Contrôles des prix.....	44
58	Révision des directives de controlling NLFA.....	45
6	Contacts internationaux et mandats de contrôle exercés auprès d'organisations internationales	46
61	Contacts internationaux	46
62	Mandats de contrôle.....	47
7	Relations du CDF avec les services de révision interne	50
71	Conception des services de révision interne au sein de l'Administration fédérale	50
72	Chemins de fer fédéraux (CFF).....	51
73	Création d'un service interne d'inspection des finances à l'Etat-major général (SIIF EMG).....	49
74	Office fédéral des transports (OFT)	52
8	Organisation et comptes du CDF	53
9	Regard sur l'avenir.....	54

Condensé

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération et il établit de manière autonome son programme annuel de contrôle. Il fournit au Parlement les bases lui permettant d'exercer ses compétences financières et sa haute surveillance sur l'administration et la justice. Son activité de contrôle sert également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration. L'effectif du personnel du CDF compte environ 80 personnes, y compris le personnel du secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Chaque année, le CDF contrôle par sondage un volume financier d'environ 90 milliards de francs.

Au cours de l'exercice 1998, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a

- effectué 10 révisions de clôture des comptes au sein de l'administration générale et des entreprises de la Confédération,*
- réalisé 48 révisions auprès des offices et 79 contrôles spéciaux (concernant les constructions, les prix et la rentabilité) dans le domaine administratif,*
- réalisé 97 révisions auprès d'organisations et d'institutions auxquelles l'administration a confié des tâches (organisations dites semi-publiques),*
- exercé un mandat de révision auprès de huit organisations internationales,*
- communiqué à la Délégation des finances les résultats de quelque 300 révisions,*
- informé les chefs de département, conformément à l'article 15, alinéa 3, de la loi sur le Contrôle fédéral des finances, des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière.*

Ces chiffres ne comprennent pas diverses vérifications réalisées en faveur de la Délégation des finances, des commissions des finances et du Conseil fédéral.

Dans la grande majorité des cas, le CDF a souligné la bonne gestion des administrations contrôlées ainsi que l'exécution diligente et économe de leurs tâches. Cependant, le CDF a relevé que certains services n'observeraient pas assez les principes d'économie et de

rentabilité. Il a aussi dû, exceptionnellement, contester la façon dont les livres comptables étaient tenus.

Les contrôles du CDF ont à nouveau permis de réaliser des économies supérieures à dix millions de francs. Notons que le CDF n'a pas pour objectif premier de réaliser des économies. Sa véritable mission est de déceler d'éventuelles faiblesses dans la tenue des comptes et dans la gestion financière de l'administration, de les prévenir et de conseiller les offices. Le CDF s'engage en faveur d'une administration économe, consciente de ses responsabilités et performante, il est, en dernier ressort, au service des contribuables bénéficiaires de prestations publiques. Cette action positive en faveur du public permet de justifier les coûts du CDF.

Le premier chapitre du présent rapport est consacré à la position et aux tâches du CDF ainsi qu'à quelques problèmes relevant de la surveillance financière qui mobilisent actuellement l'attention. Les chapitres suivants analysent les constatations relevées lors des révisions qui soit revêtent un certain poids financier, soit ont une valeur d'exemple. Le chapitre 2 examine les résultats des contrôles de clôture du compte d'Etat gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB) ainsi que des entreprises et des établissements de la Confédération. Les chapitres 3 et 4 contiennent des constatations du CDF relatives à la surveillance financière des organisations semi-publiques et des offices de la Confédération. Les résultats provenant de contrôles croisés dans les domaines des constructions et de l'informatique ainsi que d'autres analyses particulières sont exposés au chapitre 5. Le chapitre 6 est consacré aux relations internationales du CDF et aux mandats de révision auprès d'organisations internationales, alors que le chapitre 7 traite du rapport du CDF avec la révision interne de l'administration fédérale. L'organigramme du CDF est présenté au chapitre 8. Le dernier chapitre du rapport donne un aperçu des priorités pour l'année 1999.

Les constatations suivantes du CDF concernent en particulier des faits ou événements qui se sont produits au cours de l'exercice 1997. Au moment de l'élaboration du présent rapport, il n'a pas été possible de juger dans quelle mesure les insuffisances constatées ont été réduites voire éliminées suivant les recommandations du CDF. Les contrôles complémentaires effectués en 1999 permettront de juger de l'avancement des différents travaux.

1 Position et tâches du Contrôle fédéral des finances

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération et il établit de manière autonome son programme annuel de contrôle. Il fournit au Parlement les bases lui permettant d'exercer ses compétences financières et sa haute surveillance sur l'administration et la justice. Son activité de contrôle sert également le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance sur l'administration. L'effectif du personnel du CDF compte environ 80 personnes, y compris le personnel du secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

11 Position institutionnelle

Le Contrôle fédéral des finances (CDF)

- soutient la Délégation des finances et le Conseil fédéral dans l'exercice de la haute surveillance et de la surveillance de l'administration et des entreprises,
- relève administrativement du Département fédéral des finances (DFF),
- exerce son activité de contrôle de manière autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales.

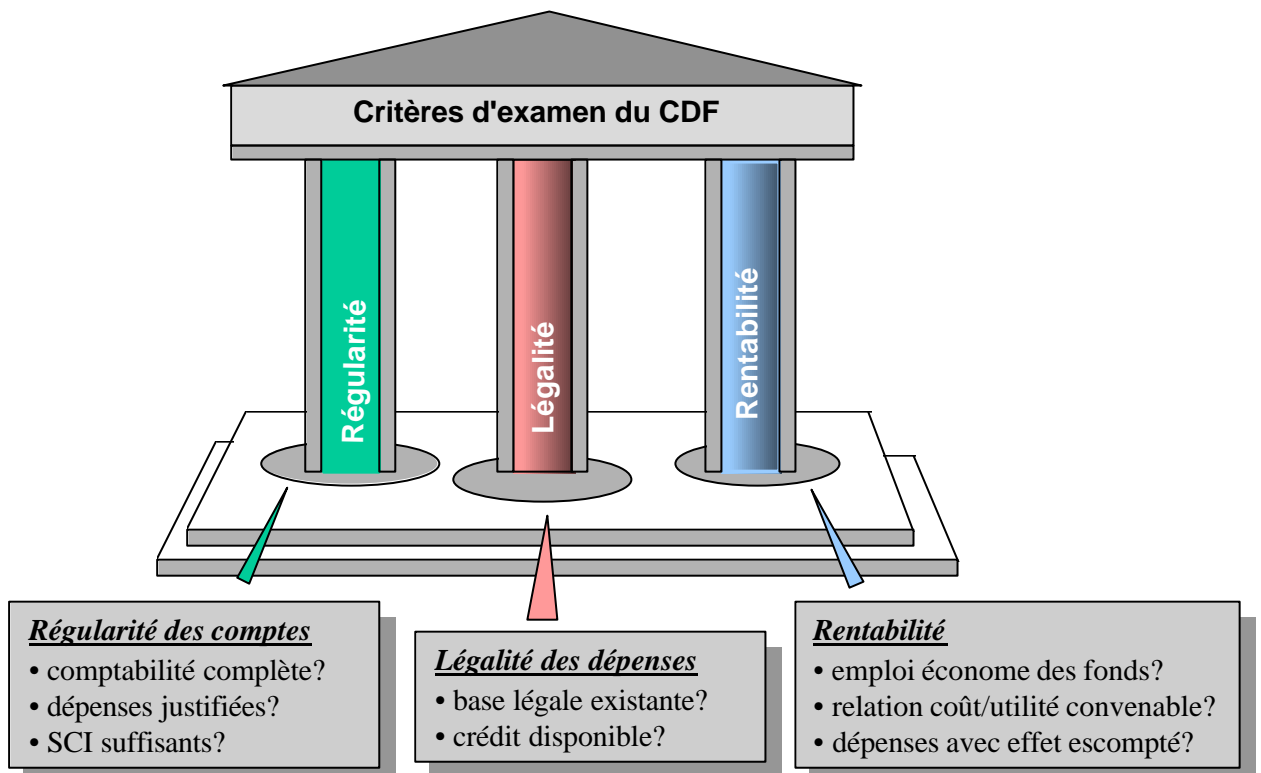
Le domaine de surveillance du CDF englobe la situation financière à tous les échelons de l'exécution du budget, y compris la révision du compte d'Etat et des comptes spéciaux. Il s'étend aux entités administratives qui exploitent des entreprises et des établissements de la Confédération jusqu'à tous les bénéficiaires d'indemnités ainsi qu'aux organisations chargées de l'accomplissement de tâches publiques en dehors de l'administration fédérale. Le CDF fixe son activité de surveillance de manière autonome (programmes de contrôle). Si le CDF et l'organe contrôlé ne parviennent pas à un règlement amiable de la contestation, le Conseil fédéral statue en dernière instance.

12 Tâches du CDF

Le CDF a notamment pour tâche:

- de vérifier que les livres comptables de l'administration soient tenus de façon régulière, c'est-à-dire qu'ils soient exacts, complets et à jour et qu'ils satisfassent aux exigences du système de contrôle interne (SCI),

- de s'assurer que les dépenses des unités administratives soient légitimes, c'est-à-dire qu'elles puissent s'appuyer sur une base légale et qu'elles soient couvertes par des autorisations (crédits inscrits au budget),
- de contrôler que l'administration engage de manière rentable les moyens financiers et le personnel dont elle dispose.



La CDF intervient à tous les échelons de l'exécution du budget, par exemple par

- des révisions de clôture de comptes annuels conformément à une loi spéciale et aux principes de révision reconnus,
- des contrôles sur le terrain auprès des unités administratives, des organisations semi-publiques et des bénéficiaires d'aides financières dans le cadre de la surveillance financière,
- des contrôles portant sur le déroulement du trafic des paiements,
- de contrôles préventifs avant même que des obligations ne soient contractées.

Sont soumis à la surveillance financière du CDF

- toutes les unités administratives de la Confédération,
- les bénéficiaires d'aides financières et indemnités (subventions)
- les collectivités, les établissements et les organisations, indépendamment de leur statut juridique, qui ne font pas partie de l'administration fédérale et auxquels la Confédération confie l'exécution de tâches publiques.

Ne sont pas soumises à la surveillance financière du CDF la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), la Banque nationale suisse et la Société suisse de radiodiffusion et de télévision.

Dans différents domaines, mais avant tout dans les grands offices, les entreprises et les œuvres sociales de la Confédération, le CDF s'appuie, en sa qualité d'organe externe de révision, sur les travaux des services de révision internes (inspections des finances).

13 Législation

La Commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'examiner la situation de la Caisse fédérale de pensions de la Confédération a exigé par motion du 7 octobre 1996 que le CDF se voie accorder de par la loi la plus grande indépendance possible (voir rapport de la Commission d'enquêtes parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CFP) ainsi que le rôle du Département fédéral des finances en relation avec la CFP, FF 1996 VII 133). Le Conseil fédéral a donné suite à cette demande et il a soumis le 22 juin 1998 au Parlement un message portant sur la révision partielle de la loi fédérale sur le contrôle fédéral des finances (LCF) qui contient pour l'essentiel les éléments suivants (FF 1998 V 4703):

- en sa qualité d'organe suprême de surveillance financière, le CDF n'est pas expressément soumis qu'à la Constitution et à la loi;
- le choix du directeur ou de la directrice du CDF appartient au Conseil fédéral mais doit être confirmé par le Parlement;
- le CDF acquiert une plus grande autonomie pour définir sa dotation en ressources ainsi que pour nommer ou promouvoir ses collaborateurs;
- le CDF n'est plus rattaché qu'administrativement au Département des finances;
- la compétence de contrôle est étendue à des entreprises dans lesquelles la participation financière de la Confédération est supérieure à 50%;

-
- une nouvelle procédure d'élaboration et de publication de rapports de contrôle axé sur l'efficacité est instituée;
 - le Conseil fédéral s'engage à traiter rapidement les contestations et les résultats de révisions du CDF.

Saisi en premier, le Conseil national a adopté le projet le 14 décembre 1998 sans apporter de modifications fondamentales au Message du Conseil fédéral.

Selon l'article 63 de l'ordonnance du 24 août 1994 sur la Caisse fédérale de pensions (statuts de la CFP), le CDF est l'organe de contrôle au sens de l'article 53 LPP. La révision des statuts de la CFP entraînée par la motion n° 2 de la CEP-CFP selon laquelle le CDF devait être remplacé par un organe de révision externe ne fut adoptée par les Chambres fédérales que lors de leur session d'hiver 1998. C'est la raison pour laquelle les comptes annuels 1998 doivent encore être formellement contrôlés par le CDF. Compte tenu de la révision intermédiaire devenue nécessaire en automne 1998 déjà, le CDF a toutefois chargé une société fiduciaire de procéder à cette révision.

14 Effectif limité pour le CDF

En 1998, le CDF n'a pas pu contrôler tous les domaines de vérification du degré de priorité 1 (risque élevé), bien que tel fût son objectif. Les résultats sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Domaine de vérification et groupes spécifiques, degré de priorité 1 (risque élevé) 1998	
Total	Révisé
54 (100 %)	36 (67 %)

Par rapport à l'année précédente (88%), on relève toutefois une nette dégradation. Les effectifs limités n'ont pas permis d'effectuer toutes les révisions nécessaires concernant l'informatique et les assurances sociales essentiellement.

15 Information des chefs de département (art. 15, al. 3, LCF)

En vertu de l'article 15, alinéa 3, LCF, le chef du Département intéressé et le chef du DFF doivent être informés des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière.

Pour l'exercice 1998, il n'y eut qu'une seule information de ce genre portant sur la régularité de la tenue des comptes de la Caisse fédérale de pensions (CFP) durant l'exercice 1997 (voir paragraphes 16 et 22).

16 Suspens de révisions antérieures

– Caisse fédérale de pensions (CFP)

Les problèmes suivants révélés par les révisions précédentes ne sont pas encore réglés dans l'exercice 1998: régularité de la tenue de la comptabilité, désenchevêtrement des tâches et des compétences entre la caisse de pensions et les employeurs (office du personnel ou offices de l'administration), autorisation formelle d'admettre 400 employés d'entreprises privées dans lesquelles l'ancienne régie des PTT détient des participations.

– Audits informatiques

Le manque de ressources du CDF ne lui permet pas de procéder à un suivi systématique de la mise en oeuvre des recommandations formulées à la suite de ses audits informatiques. Cette vérification des suspens de révisions antérieures serait d'autant plus importante que les sondages effectués en 1998 auprès de quelques offices importants montrent que ceux-ci ne leur ont généralement pas accordé l'attention appropriée. La priorité donnée aux travaux d'adaptation à l'an 2000 ou au projet NOVE-IT, ainsi que le manque de moyens constituent les raisons le plus souvent invoquées pour expliquer ces retards.

– Office fédéral des transports (OFT)

La preuve des soldes de prêts remboursables sous conditions aux entreprises de transport concessionnaires, de l'ordre d'un milliard de francs, n'est toujours pas apportée. A l'occasion de la séance d'inspection par la section compétente de la Délégation des finances des Chambres fédérales en septembre 1998 à l'OFT, ce dernier a dit envisager la clôture des travaux complets d'apurement pour la fin 1998.

– Infrastructure d'instruction (DDPS)

Dans le cadre du rapport de l'année 1997, la CDF a émis des recommandations afin que les cantonnements de la troupe soient mieux rentabilisés. La mise en oeuvre de ces recommandations est encore en cours.

**17 Directives édictées par le CDF en vertu de l'article
12, alinéa 4, LCF**

Si un organe de l'administration rejette une contestation du CDF, ce dernier peut constater formellement l'irrégularité ou l'illégalité de la pratique contestée et émettre des instructions. Pendant l'exercice 1998, le CDF n'a émis aucune instruction car ses critiques ont toutes été reconnues et les offices contrôlés ont introduit les améliorations proposées de leur propre chef.

2 Vérification de clôture des comptes

Le CDF examine chaque année au premier semestre les résultats du compte d'Etat de la Confédération et de ses entreprises. Les rapports remis par les services de contrôle concernés sont utilisés par les commissions parlementaires compétentes et les Chambres fédérales comme base pour accepter les comptes annuels. Si les comptes de la Confédération, de ses entreprises et de ses établissements sont comme d'habitude satisfaisants, ceux de la Caisse fédérale de pensions en 1997 font à nouveau l'objet de critiques.

21 Compte d'Etat de la Confédération 1997

L'examen du compte d'Etat 1997 a montré que la comptabilité centrale était tenue de manière régulière et que l'approbation des comptes pouvait être recommandée, sous réserve du compte spécial de la Caisse fédérale de pensions. Les offices gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB) ont fait l'objet d'une remarque dans le rapport d'audit relatif au compte d'Etat.

Cette qualification globalement positive est intervenue en dépit du fait que des faiblesses subsistent dans les systèmes de contrôle interne de l'application informatique Wilken, ainsi que dans la liaison entre la comptabilité centrale et les comptabilités des offices gérées par SAP R/3. L'administration fédérale des finances est consciente de ces faiblesses et a pris des mesures correspondantes.

211 Révisions des offices gérés par mandat de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB)

Le CDF a procédé au printemps 1998 à la révision de l'exercice comptable initial des deux premiers offices GMEB: l'Office fédéral de topographie et l'Institut suisse de météorologie. Force a été de constater que de nombreuses questions n'étaient pas encore résolues, au nombre desquelles l'impossibilité de réconcilier le compte d'Etat avec les comptabilités des offices - tenues selon les principes comptables de l'économie privée -, le problème de la facturation pro forma entre offices fédéraux, la constitution de réserves au bilan et la tenue d'une comptabilité analytique fiable. De l'avis du CDF, le caractère pilote de ce projet - qui devra impérativement être évalué au terme d'une première période de quatre ans,

soit à fin 2000 - ne signifie pas que les offices GMEB ne sont plus soumis aux exigences relatives à la régularité comptable.

– **Institut suisse de météorologie (ISM)**

La révision a porté sur la première clôture des comptes annuels à la fin 1997 sous le statut d'un office appliquant les principes de la GMEB. La comptabilité financière fut régulièrement tenue. L'intégralité de la comptabilité analytique n'a par contre pas pu être confirmée. Des difficultés sont apparues, d'une part au niveau de la facturation des prestations entre les offices, d'autre part en raison du fait que les coûts théoriques et les dépenses d'autres offices fédéraux à la charge de l'ISM n'avaient pas encore été pris en considération. Par ailleurs, la comptabilité des investissements et la saisie du temps de prestations n'étaient par encore opérationnelles. L'introduction effective de la comptabilité des investissements est prévue pour le milieu de l'année 1999. C'est la raison pour laquelle les coûts théoriques ne pourront être comptabilisés d'une manière fiable qu'à la fin 1999.

– **Office fédéral de la topographie (OFTOP)**

En tant qu'unité administrative, l'OFTOP est au bénéfice d'un mandat de prestations établi en date du 6 novembre 1996 déployant ses effets à compter du 1er janvier 1997 pendant trois ans. Dans les modalités, un accord de prestations passé avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) fixe les objectifs techniques et financiers pour l'exercice 1997.

En ce qui concerne la présentation des comptes, l'OFTOP doit à la fois appliquer les règles du compte d'Etat (recettes et dépenses présentées par groupe de produits et par nature) ainsi que les règles de l'économie privée, notamment en ce qui concerne la tenue d'une comptabilité financière (compte de résultat et bilan) et d'une comptabilité analytique d'exploitation. Cela signifie que les charges doivent être complétées par des charges calculées (amortissement des investissements et intérêts sur le capital investi). Par ailleurs, l'interdiction d'effectuer des paiements entre offices (LFC, art. 15 al. 3) n'ayant pas été levée, toutes les prestations entre l'OFTOP et les autres offices de la Confédération ont été mises en compte sur la base de factures pro forma. Ces prestations s'élèvent à 21 pour cent du côté des charges et à 62 pour cent du côté des produits. Elles ne sont suivies d'aucun règlement. Dans ces conditions, il est difficile de certifier l'intégralité et la validité.

En dépit de cette situation, la régularité des chiffres présentés dans le compte d'Etat au 31 décembre 1997 a été confirmée. Dans le détail, des recommandations ont été formulées en ce qui concerne la surveillance des

débiteurs, la facturation de montants peu importants, la fonction de gestion du stock des cartes de l'armée, la comptabilisation des amortissements et la prise en compte des services public non facturés. Enfin, les marges de couverture de quelques produits devront encore être analysées.

212 Caisse fédérale de pensions (CFP)

En sa qualité d'organe de contrôle, le CDF a vérifié le compte spécial ainsi que la gestion de la CFP pour l'exercice 1997. En conclusion de ses travaux, effectués selon les normes de la profession, le CDF a dû recommander de ne pas approuver les comptes annuels, la gestion, ainsi que les comptes de vieillesse en raison des lacunes constatées. Ces manquements furent portés à la connaissance du chef du Département des finances, du Conseil fédéral et des commissions des finances des Chambres fédérales. Depuis lors, la CFP bénéficie d'un soutien externe et s'emploie très activement à supprimer les défauts constatés. Le contrôle des comptes 1998 permettra de tirer certaines conclusions et de voir si les efforts déployés ont porté leurs fruits.

22 Régie fédérale des alcools (RFA) Comptes 1997/98

La régularité de la comptabilité et de la clôture des comptes au 30 juin 1998 a pu être attestée. Le monopole de l'alcool est en cours de libéralisation, avec pour conséquence une réorientation des tâches de contrôle et du marché de l'alcool. Le CDF a formulé notamment des recommandations concernant la réorganisation des contrôles menés par la RFA. Afin que ceux-ci soient réellement efficaces, le CDF préconise de centraliser l'organisation et de recourir à l'informatique pour planifier, réaliser et analyser les tâches de surveillance. Il recommande également de procéder à une rotation périodique des contrôleurs afin de garantir leur indépendance.

23 Entreprises des PTT : révision des comptes 1997

Depuis 1993, les départements de la poste, des télécom et présidentiel présentent des comptes séparés, révisés par l'Inspection des finances PTT (FISP). Le CDF examine les comptes consolidés des PTT. De plus, en collaboration avec les organes de révision externes et l'Administration fédérale des finances, il coordonne l'étude dite "Second-opinion" consacrée aux bilans d'ouverture de Swisscom SA et de la Poste.

Des charges extraordinaires de 1,3 milliard de francs ont été imputées aux comptes 1997 des entreprises des PTT. Au total, au cours des trois dernières années, ce sont plus de 4 milliards de francs qui ont été passés en compte à ce titre. Et la privatisation de ces entreprises conduit à imputer 6 milliards supplémentaires aux comptes de la Poste, de Swisscom SA et de la Confédération, en raison du découvert technique de la caisse de pensions.

Il n'a pas été possible de vérifier l'exactitude du découvert de la caisse de pensions, s'élevant à 4,9 milliards de francs, considéré comme un engagement conditionnel. Le CDF rappelle qu'en vertu des principes reconnus de comptabilité, de tels découverts ne sont pas à présenter en tant qu'engagements conditionnels mais comme provisions dans le bilan. Ainsi, dans le bilan d'ouverture de Swisscom SA au 1er janvier 1998, le découvert de la CFP figure dans les passifs au titre de provision. Dans le rapport relatif au bilan d'ouverture de la Poste, les réviseurs externes ont émis une réserve étant donné que ce découvert n'y était pas porté.

En conduisant la Poste et Swisscom SA à adopter de nouvelles bases juridiques et en privatisant partiellement le secteur des télécommunications, le Parlement a posé les jalons d'un nouveau modèle d'entreprises et établissements fédéraux considérés jusqu'à présent comme unités administratives.

Dorénavant, les comptes annuels, et de groupe, de la Poste ne seront plus vérifiés par le CDF mais par un organe de révision externe nommé par le Conseil fédéral. Etant donné que la Confédération met à sa disposition le capital de dotation et lui transmet les tâches d'utilité publique dans l'approvisionnement postal de base, le CDF continue à disposer de son droit de surveillance sur les comptes, conformément à la loi sur le contrôle des finances. Déchargé toutefois des tâches de révision externe, le CDF se basera généralement pour ses contrôles sporadiques sur les révisions interne et externe, se limitant à analyser les indemnités et la rentabilité de secteurs définis.

Début octobre 1998, Swisscom SA est entrée en bourse, en émettant 25,4 millions d'actions, à 340 francs l'action, soit pour un montant de 8,6 milliards de francs. Il s'agissait de la plus grande entrée en bourse jamais enregistrée en Suisse. Sur un total de 73,6 millions d'actions, la Confédération en détient encore 48,2 millions, soit 65,5 % du capital-actions. En vertu de la loi sur l'entreprise de télécommunications, elle ne peut pas en céder 36,8 millions, libre à elle de vendre ultérieurement les 11,4 millions restants. La Confédération a retiré 5,9 milliards de francs de cette privatisation partielle. Déduction faite de ses prestations initiales pour Swisscom SA de l'ordre de 3,2 milliards de francs - transformation

des prêts en capital propre - il lui reste 2,7 milliards, qui, cette année, ont notablement contribué à améliorer ses comptes 1998.

Etant donné que Swisscom SA relève désormais du droit des sociétés anonymes, le CDF réduira sa surveillance encore davantage que pour la Poste, se limitant pour l'essentiel à se référer aux rapports de révisions externes et internes transmis au conseil d'administration et à ne procéder à ses propres révisions qu'avec l'accord dudit conseil et sur la base de la révision interne¹.

24 Fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants, comptes 1997

La 10e révision de l'AVS est entrée en vigueur le 1er janvier 1997 ; elle autorise le fonds de compensation à acquérir dans une certaine limite des participations dans des entreprises suisses. Le conseil d'administration, nommé par le Conseil fédéral, décide de ces placements. Le contrôle des oeuvres sociales de la Confédération [assurance-vieillesse et survivants (AVS), assurance invalidité (AI) et allocations pour perte de gain (APG)] a donné des résultats satisfaisants. Les placements en capitaux ont généralement été effectués conformément aux dispositions de l'ordonnance et des directives concernant la gestion, l'activité de placement et l'organisation du fonds de compensation de l'AVS ainsi qu'aux décisions du conseil d'administration du fonds de l'AVS. La comptabilité et les comptes annuels sont conformes à la loi et aux prescriptions en la matière. Le CDF émet une réserve quant au résultat de 1997 qui présente un résultat de 2,4 millions trop favorable, suite à des erreurs de comptabilité et de conversion ainsi qu'à des dépenses non définies dans la banque de dépôt. Des correctifs ont été apportés dans les comptes 1998. Par ailleurs, le CDF a rappelé qu'en vertu de l'article 107, alinéa 3 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10) le fonds de compensation ne doit pas tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Cette disposition n'a pas été entièrement respectée (degré de couverture fin 1997 : 90 %).

¹ Cf. message du Conseil fédéral du 10 juin 1996 relatif à la loi sur l'organisation de la Poste et à la loi sur l'entreprise de télécommunications, FF 1996 II 1363

25 Office fédéral de la production d'armements (OFPA)

Pour l'année comptable 1997, la méthode linéaire - en lieu et place de celle dégressive utilisée jusqu'à présent - a été employée pour imputer les amortissements ordinaires aux actifs immobilisés. Quoique cette méthode soit contraire à l'esprit de l'ordonnance du DDPS concernant les finances et la comptabilité, le CDF n'y est pas opposé, étant donné que l'on va vers une réorganisation du système informatique et que l'on envisage la privatisation des entreprises d'armement. Ce changement a entraîné une hausse des amortissements consolidés de 6,5 millions de francs.

Généralement, le groupement de l'armement est à l'origine des commandes entrant dans le chiffre d'affaires. A ce propos, la Confédération est intéressée, de par sa surveillance des finances, à l'équilibre du financement des mandats. Le CDF a constaté que, dans certains cas, il y a des écarts entre les besoins financiers liés à l'avancement des projets et les acomptes et versements partiels effectifs, soit un surcroît de financement. Partant, les paiements partiels ont été réduits de 30 millions de francs.

Durant la période analysée, le capital nominal des entreprises d'armements a diminué de 150 millions de francs. Cette mesure, résultant de l'arrêté fédéral du 15 décembre 1997, a été concrétisée à fin 1997.

26 Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI)

L'IPI est un établissement de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique. L'institut est indépendant dans son organisation, appliquant les principes de gestion d'entreprise. Il possède sa propre comptabilité. La tenue des comptes se fait selon les «International Accounting Standards (IAS)», principes reconnus qui contribuent grandement à la transparence financière.

Le Conseil fédéral a désigné le CDF comme organe de révision. Le 2e exercice commercial de l'IPI s'est achevé de manière positive. La révision effectuée en collaboration avec une fiduciaire a donné un bon résultat. Le CDF a donc pu recommander au conseil de l'institut l'approbation des comptes.

3 Organisations semi-publiques

Outre les révisions exercées au sein de l'administration ou dans les entreprises publiques, celles menées dans le secteur dit semi-public revêtent une importance particulière. Ce secteur comprend plus de 200 entreprises, collectivités, établissements et organisations, toutes formes juridiques confondues. Ces entités reçoivent des subventions de la part de la Confédération ou sont chargées par celle-ci d'accomplir des tâches publiques. Pour certaines d'entre elles, le CDF exerce la fonction d'organe de révision. Il assure dans tous les cas la surveillance financière, qui consiste à contrôler que les organisations et les institutions emploient les fonds confiés de façon économe et rentable, qu'elles tiennent leurs livres comptables conformément aux prescriptions et qu'elles appliquent les lois et les règlements.

31 FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales à Genève)

En sa qualité d'organe de révision avec l'Inspection cantonale des finances du Canton de Genève, le CDF a vérifié la comptabilité et les comptes annuels de cette fondation pour l'exercice 1997. Il a recommandé l'approbation des comptes en émettant certaines réserves. Elles concernaient avant tout les bases légales et leur interprétation (Station du Vengeron et Centre international de conférences Genève-CICG), le statut d'un immeuble (Geneva Executive Center-GEC), les rapprochements avec la comptabilité publique (prêts pour les immeubles de Montbrillant-IAM et des Morillons CAM) et le financement des travaux annuels d'entretien du CICG. Elles ont été partiellement régularisées à travers la consultation des différents organismes impliqués (les commissions financières et techniques de la FIPOI, les sections état-hôte et des finances du DFAE, l'Administration fédérale des finances). Quelques points encore en suspens seront régularisés dans le cadre de la révision des comptes 1998 au printemps prochain.

32 Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJM), Lausanne; Réactions au rapport annuel de 1996

La Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJM) est un établissement bénéficiant d'une subvention fédérale au titre de l'article 16 de la Loi fédérale sur la recherche (LR) en tant qu'établissement de recherche et de

services auxiliaires. Le montant de l'aide 1997 s'est élevé à 100 000 francs.

La publication par la presse d'extraits du rapport annuel de 1996 du CDF a suscité de vives réactions de la part des dirigeants de la FJM. En effet, ces derniers réfutent que la présentation des comptes de la Fondation lui ait permis d'obtenir 267 000 francs supplémentaires de la part de la Confédération pour la période prescrite de 1988 à 1991. De plus, en raison de la fortune dont dispose la FJM et de l'insuffisance de l'atteinte des objectifs définis dans la LR, le CDF avait recommandé la suppression de la subvention fédérale, ce qui est également contesté par la Fondation.

Le CDF a exposé en détail à la FJM les éléments financiers qui ont conduit aux conclusions susmentionnées et le CDF a précisé le contenu de certains passages de son rapport. La Fondation s'est déclarée prête à adapter sa comptabilité en établissant une distinction selon la nature de ses activités. La décision du maintien ou de la suppression de la subvention relève de l'autorité politique.

33 Centre européen de la culture (CEC), Genève

Le Centre européen de la culture (CEC) de Genève est une institution bénéficiant d'une subvention fédérale annuelle de 165 000 francs fondée sur l'article 16 de la Loi fédérale sur la recherche (LR) en tant qu'établissement de recherche et de services auxiliaires.

Le CDF a procédé en 1997, en collaboration avec l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), à une analyse financière sur la période 1990-1996 de l'utilisation de la subvention fédérale. Les examens ont montré que le CEC n'a pas réussi à assumer une gestion financière adéquate des fonds qui lui ont été confiés à la fois par le secteur public et par le secteur privé. Son manque de prudence illustré notamment par la présentation de budgets déséquilibrés, ainsi que son manque de considération quant aux conséquences financières des déficits cumulés, figurent parmi les causes principales de ses difficultés. Il faut relever que, sans la compréhension de ses créanciers, le CEC ne pourrait pas éviter la faillite. De plus, malgré la mise en place en 1997 d'outils de gestion comptable et financière efficaces, le CDF n'a pas décelé dans les états financiers des traces d'un véritable assainissement. Au contraire, l'état précaire des liquidités n'a pas contribué au ralentissement de la croissance des activités et des dépenses.

Parallèlement, le Conseil suisse de la science (CSS) a émis quelques critiques lors de son évaluation scientifique du CEC. Le Conseil fédéral a

finaleme nt décidé le 1er avril 1998 de supprimer la subvention du CEC à partir de 1999.

34 BUTYRA

Les contrôles ont montré que la BUTYRA a correctement utilisé les fonds mis à sa disposition et respecté les prescriptions légales correspondantes. L'ordonnance a été modifiée au 1er janvier 1998 suite aux problèmes constatés par le CDF dans la gestion de la fraction de graisse du lait ainsi qu'aux fortes pertes qui en avaient résulté pour la BUTYRA. La nouvelle réglementation devrait être source d'économies pour la Confédération.

35 Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande (CBV)

A la faveur de la révision annuelle du fonds de garantie pour la viande, le CDF s'est penché sur le prêt de 10 millions de francs que l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a accordé à la coopérative par arrêté fédéral du 3 avril 1996, ceci afin d'intervenir à titre exceptionnel sur le marché de la viande de bœuf. Ainsi, au printemps 1996, la CBV a acheté de la viande d'étal. Au déstockage de celle-ci, le prêt aurait normalement dû être remboursé. Entre-temps, la moitié de cette viande a trouvé preneur sur le marché indigène, mais le remboursement n'a pas eu lieu. L'OFAG pense que celui-ci se fera d'une seule traite et lorsque toute la viande aura été vendue. Partant, cette dette devrait être effacée d'ici au 31 décembre 1999 au plus tard.

36 Fondation pour l'encouragement de l'aviculture en Suisse (SGS)

Ne serait-il pas plus avantageux de confier les activités de la SGS à d'autres organismes actifs dans le secteur agricole ? Telle est la question qui s'est posée en définissant les nouveaux forfaits. Dans une prise de position, l'OFAG s'est opposé à la dissolution de la SGS, arguant qu'il faudrait en déléguer les activités de recherche aux stations de recherche ou à des instituts universitaires, tandis que la formation et les consultations incomberaient aux cantons, la Confédération devant alors s'engager financièrement. Les économies ainsi réalisées seraient nulles. Le CDF se rallie aux explications de l'OFAG, d'autant plus que, début 1998, le secteur de la formation a été transféré au nouvel office fédéral de la formation

professionnelle et de la technologie (OFPT). Celui-ci vérifiera courant 1999 les possibilités de restructuration de la SGS.

37 Info Energie

En 1992, la Confédération et les cantons ont lancé Info Energie dont l'objectif était de focaliser l'ensemble des questions énergétiques de Suisse. La Confédération octroyait à l'association une contribution annuelle de base de 700 000 francs et en finançait des projets. Le CDF a constaté des carences dans le système de contrôle interne de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), responsable de la gestion, avec pour conséquence un surcroît de financement.

L'association a été dissoute en 1996, certaines de ses tâches étant transmises à un nouveau bureau Nova Energie SARL. Contrairement aux prescriptions de la loi sur les finances de la Confédération, l'OFEN prévoyait de transférer la part de cette liquidation revenant à la Confédération, soit 430 000 francs, au nouvel organisme. Le CDF a cependant réussi à faire restituer ce montant à la caisse fédérale.

4 Révisions des offices

Par révisions des offices, on entend celles qui portent sur le respect des critères de la légalité, de la rentabilité et de la régularité des comptes tenus par les offices, les entreprises et les établissements. Le choix des offices à réviser se fonde notamment sur une analyse systématique des risques.

Le CDF a délivré une bonne note à la plupart des administrations contrôlées. Celles-ci travaillent généralement soigneusement et sont conscientes des coûts. Dans certains cas cependant, on a relevé que les principes d'économie et de rentabilité n'étaient pas assez appliqués. Et exceptionnellement, la tenue des comptes laissait à désirer.

41 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

La réforme du système d'allocations pour les personnes employées à l'étranger s'applique aux employés concernés par le règlement des fonctionnaires 3 ; elle est entrée en vigueur au 1er janvier 1998. Le CDF y a contribué notamment en demandant d'améliorer la transparence et de mieux définir son insertion dans le cadre juridique existant. Malgré des opinions divergentes, plusieurs améliorations ont été obtenues.

Le CDF a constaté une grande largesse dans le calcul des indemnités supplémentaires pour le personnel détaché auprès des organisations internationales. En vertu du règlement susmentionné, ces indemnités servent à dédommager les fonctionnaires sur la base de leurs rapports de service antécédents. Le DFAE veut maintenir sa pratique, pratique qui selon le CDF ne tient pas assez compte des avantages découlant de l'exonération fiscale accordée durant le détachement.

Les inspections effectuées auprès de plusieurs ambassades et consulats généraux ont permis de relever la nécessité de revoir la répartition des tâches et l'organisation interne au sein de ces différentes représentations. Des économies potentielles de personnel ont été mises à jour. Elles n'ont cependant pas toujours pu être réalisées immédiatement étant donné les conditions particulières liées à chacun de ces postes.

L'intervention du CDF à l'occasion de son inspection du Consulat général de Suisse à Lyon a influencé la restructuration de la partie nord-est du réseau consulaire suisse en France et notamment l'avenir de la représentation de Besançon. Les données comparatives rassemblées en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont permis de prendre les décisions nécessaires à la mise en place de la

nouvelle organisation d'ici à fin 1999 et la réalisation d'économies substantielles.

Au sein de la Direction pour le développement et la coopération (DDC), les salaires du personnel ont été plafonnés à 19 millions de francs. Or, la DDC a dépensé nettement davantage, soit presque 32 millions, pour engager du personnel avec des contrats de droit privé. Quelque 300 unités de travail sont concernées à ce titre ; elles ne sont pas imputées au crédit disponible pour le personnel mais sur les crédits de choses. Le CDF souligne qu'à Berne 85 postes sont occupés par des personnes engagées avec de tels contrats alors que les bases juridiques n'en autorisent au maximum que 65. La DDC ne lâche pas prise, arguant qu'une compensation a eu lieu dans les postes plafonnés. Or, le CDF a constaté que, dans plusieurs cas, les personnes bénéficiant de ces contrats sont engagées avec un salaire plus élevé que celui autorisé si le poste était occupé par un fonctionnaire. Des pourparlers sont en cours avec l'Office fédéral du personnel.

42 Office fédéral de la culture (OFC): 150 ans d'Etat fédéral

Pour marquer le 150 anniversaire de l'Etat fédéral en 1998, un crédit-cadre de 24 millions de francs avait été approuvé. Ces fonds ont été utilisés pour des projets relevant de la Confédération ou de tiers (particuliers, cantons et communes), pour des manifestations officielles ainsi que pour la coordination et l'information. L'OFC établira début 1999 le décompte final avant de le soumettre pour vérification au CDF. Toutefois, des révisions intermédiaires ont conduit à certaines constatations:

- Outre l'OFC, d'autres services ont octroyé des fonds prélevés sur leurs propres rubriques de crédit. Partant, les dépenses de la Confédération sont plus élevées que le crédit-cadre défini.
- Divers projets ont été réalisés de manière décentralisée, c'est-à-dire que plusieurs offices les ont réalisés d'eux-mêmes, utilisant les moyens qui leur étaient attribués et étaient prélevés sur le crédit-cadre. Il n'y avait donc aucune responsabilité collective dans la gestion du crédit. Sur la base des recommandations du CDF, l'OFC a établi un aperçu quant à l'utilisation du crédit, aperçu continuellement actualisé et adapté à la comptabilité.

43 Asile

Comme les années précédentes, le domaine de l'asile a constitué un des points principaux du programme de contrôle. Parallèlement aux inspections menées au sein de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), le CDF a effectué 2 contrôles auprès des cantons. Cela étant, le CDF constate notamment que:

- En matière de santé, des coûts, qui ne sont pas à sa charge, ont été en partie imputés à la Confédération. Celle-ci et les cantons ne se sont pas entendus sur la question de la prise en charge des frais d'hébergement des demandeurs d'asile ou des personnes admises provisoirement. Depuis, l'ODR a créé un groupe de travail chargé de clarifier la situation en collaboration avec des représentants des cantons. Cette démarche démontre que l'ordonnance 2 sur l'asile devrait tendre au versement d'un montant forfaitaire journalier.
- Des problèmes sont apparus dans la réalisation de projets soutenus par l'ODR et relevant de l'"Organisation Internationale des Migrations (OIM)". Sur la base des relevés demandés à l'OIM, il a été décidé de ne pas verser les 700 000 francs prévus pour 1997. Quant aux projets soutenus par l'ODR en 1998, ils ont été liés à des conditions strictes et n'ont été financés qu'après un reporting adéquat.
- L'ancien système de gestion des prêts alloués aux réfugiés n'est pas rentable. Partant, l'ODR a décidé d'en mettre en place un nouveau. A fin 1997, l'ODR gérait quelque 9000 prêts pour un montant total de 17 millions de francs. Le personnel appelé à la rescousse ne permet pas d'assumer une gestion permanente de tous les prêts, entraînant du même coup des pertes financières. Des questions se posent également quant à la capitalisation et à la réévaluation des prêts ainsi qu'à la revendication des intérêts moratoires.
- Le CDF a déjà informé le Conseil fédéral de la situation inacceptable régnant dans l'exécution des dispositions légales concernant la SiRück (obligation de fournir des garanties et de rembourser les frais pour les demandeurs d'asile et les étrangers admis provisoirement). L'ODR a donc décidé de confier cette tâche à des tiers. Le CDF contrôle périodiquement les travaux de la Task Force SiRück créée à cette occasion. L'organisation de celle-ci et l'évolution de ses travaux font bonne impression. Mais ces derniers, souvent très complexes, prennent beaucoup de temps. Dès lors, une fois le mandat de la Task Force échu, comment la division Assistance arrivera-t-elle à garantir une gestion courante et ponctuelle des cas de SiRück avec ses moyens existants. L'ODR prévoit de transférer, dans un avenir proche, l'exécution de l'ensemble de ses tâches à des organes externes.

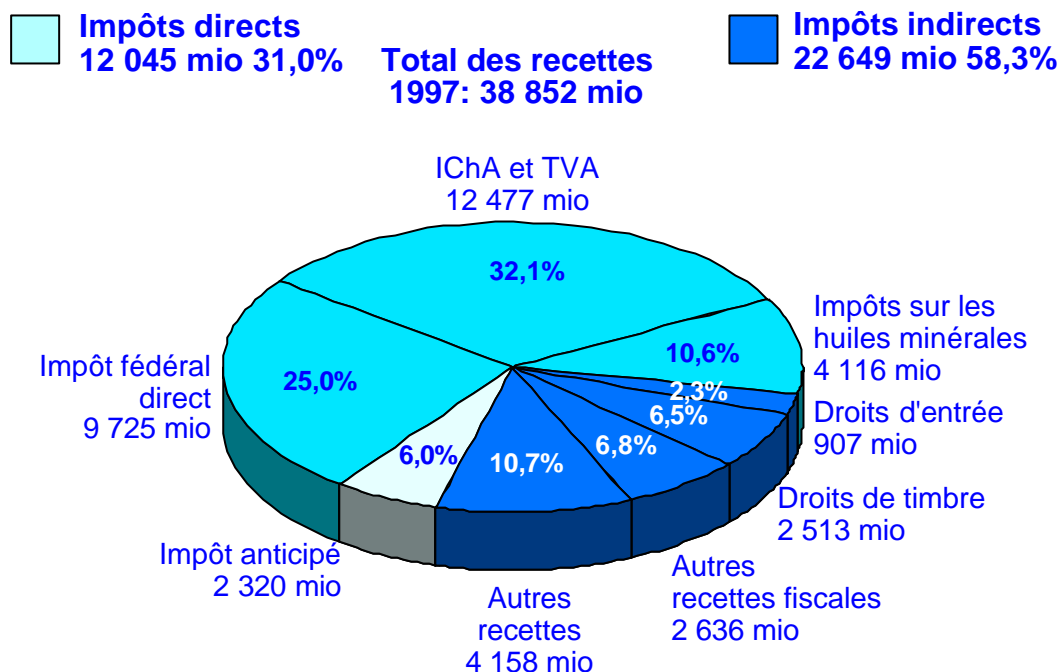
Lors de son dernier contrôle à la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), en 1995, le CDF a constaté des erreurs dans l'administration des émoluments (avances de frais et frais de procédure), recommandant d'y remédier. Un système de contrôle de gestion a été introduit début 1996 ; il permet de catégoriser, puis de traiter chaque affaire. Il représente une amélioration notable par rapport à la situation précédente et semble approprié, compte tenu des particularités existant à la CRA en matière d'émoluments.

44 Révision dans le secteur des recettes

Dans le cadre de ses révisions ordinaires des offices, le CDF examine périodiquement les recettes de la Confédération et leur justification dans le compte d'Etat. Vous trouverez ci-dessous une vue d'ensemble des recettes fédérales pour 1997.

Les recettes de la Confédération (mio Fr.)				
Recettes	Compte 1996	Budget 1997	Compte 1997	Variation 1996/97
Recettes totales	39 477	38 471	38 852	- 625
Recettes fiscales	34 159	34 603	34 694	535
— Impôt fédéral direct	8 972	9 400	9 725	753
— Impôt anticipé	3 318	3 000	2 320	- 998
— Droits de timbre	1 977	1 925	2 513	536
— IChA	110	75	49	- 61
— TVA	11 958	12 500	12 477	519
— Impôt sur le tabac	1 388	1 400	1 440	52
— Taxes routières	437	454	441	4
— Taxes agricoles	339	145	156	- 183
— Droits d'entrée	1 160	860	907	- 253
— Droits sur les carburants	2 565	2 450	2 447	- 118
— Droits suppl. carburants	1 819	1 740	1 669	- 150
— Autres recettes fiscales	116	654	550	434
Patentes et concessions	663	667	619	- 44
Revenus des biens	1 379	1 221	1 192	- 187
Taxes	959	863	963	4
Excédent de recettes de la CF	1 014	—	—	-1 014
Recettes d'investissement	1 303	1 117	1 384	81

Composition des recettes fédérales



En lançant la taxe sur la valeur ajoutée, on concevait aisément que, pour des questions de temps, il fallait bâtir des applications en se référant à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Or, de manière inattendue, on a passé de 140 000 à 275 000 contribuables ; du même coup, les difficultés ont surgi. Des carences dans l'organisation ont notamment conduit à des retards dans le recouvrement. Ainsi, au printemps 1998, des recettes de l'ordre de 50 millions de francs étaient en attente. De nombreuses opérations telles le calcul des intérêts et les décisions sont faites manuellement. Partant, les contribuables ne sont pas traités équitablement et le risque de préemption menace.

Le CDF a recommandé de contrôler les ressources tant financières qu'en personnel de l'Administration fédérale des contributions (AFC) aussi bien dans la division principale de la taxe sur la valeur ajoutée que dans la section responsable de l'informatique ; il faut donner la priorité aux projets informatiques en attente. L'AFC a pris les mesures qui s'imposaient. Une partie des ressources nécessaires sera absorbée par la problématique de l'an 2000 qui relève de l'urgence.

Dans l'ensemble, la révision des activités de la Direction générale des douanes (services financiers et comptables, service du personnel, division

Affaires pénales [FISP DGD]) a laissé une impression positive. Le système de contrôle interne présente des faiblesses concernant les frais de voyage et de représentation. En outre, l'examen dit Follow-up effectué dans la division Affaires pénales montre que les mesures prises en vue de réduire les tâches en suspens n'ont pas encore atteint l'effet escompté. La collaboration entre le CDF et le FISP DGD est bonne. Des entrevues régulières permettent de coordonner la planification des contrôles, les interventions ainsi que les rapports. Cette étroite collaboration garantit une approche technique identique des dossiers.

45 Agriculture

451 Privatisation partielle du Haras fédéral d'Avenches

Durant l'année 1998, le CDF a vérifié les différentes étapes de la privatisation partielle du Haras fédéral d'Avenches (Haras). Il a été relevé que la convention prévue entre le Haras et le partenaire choisi ne respectait pas les principes comptables de l'unité, du produit brut et de la spécialité. En effet, plusieurs travaux énoncés dans le contrat cité ci-dessus ne pouvaient pas être contrôlés afin de déterminer si les contre-prestations correspondaient financièrement à l'accord signé. Le CDF a donc émis des réserves quant à l'entrée en force de cette convention. Suite à ces remarques, le Haras a décidé de facturer toutes ses prestations.

Par ailleurs, fin 1998, une enquête pénale a été ouverte contre un employé soupçonné d'irrégularités dans l'achat de chevaux d'élevage. Le CDF fournira des explications supplémentaires au cours de l'année 1999.

452 Office vétérinaire fédéral (OVF)

A la faveur d'une révision des offices menée à l'OVF en 1997, le CDF a constaté qu'à deux reprises les frais de personnel étaient passés en compte de manière erronée sous forme de dépenses de choses, permettant ainsi de contourner le plafonnement en personnel. Par la suite, d'autres cas similaires se sont présentés. L'office a reconnu le problème et engagé plusieurs personnes avec des contrats de droit privé.

46 Office fédéral du logement (OFL)

Les vérifications ont porté sur la comptabilité spécialisée et les secteurs des emprunts et participations, réductions de base et supplémentaires et

leurs remboursements. Elles n'ont pas concerné les probabilités de risques de perte, vu que l'OFL transmet chaque trimestre un rapport écrit à ce sujet à la délégation des finances des Chambres fédérales.

Le CDF a constaté que la comptabilité était tenue correctement. Les vérifications matérielles des rubriques consacrées aux dépenses ont livré un bon résultat. En revanche, le secteur des subventions a besoin d'être réaménagé, notamment dans le secteur des pertes sur les garanties, des prêts aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des participations à l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété et dans les avances d'abaissement de base.

Dans sa prise de position, l'OFL dit se rallier aux conclusions et recommandations du CDF.

Par ailleurs, celui-ci, mandaté par la Caisse fédérale de compensation (CFC), a contrôlé l'OFL en tant qu'employeur pour la période s'étendant de 1994 à 1997. Conformément aux prescriptions, la CFC est informée des résultats positifs par un rapport séparé.

47 Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (Institut FNP)

La révision a porté sur la période 1996/97 et a eu pour objets principaux le compte financier et le bilan et, faisant suite à la révision de 1995, les recettes et les remboursements.

S'appuyant sur ses vérifications, le CDF a constaté que les comptes de l'Institut FNP avaient été gérés dans l'ensemble de façon réglementaire durant la période observée. Le CDF a néanmoins découvert certaines lacunes dans le domaine du controlling de projets financés par des tiers. En matière d'acquisition, en particulier de mandats de prestations, il s'agira à l'avenir de veiller encore davantage à garantir une situation concurrentielle.

Dans sa prise de position, l'Institut FNP a approuvé les remarques et suggestions du CDF et en a entre-temps déjà pris en compte partiellement.

48 Division principale de la sécurité des installations nucléaires

Lors d'une révision de services de cette division de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) à Würenlingen, le CDF a constaté que la méthode de facturation des émoluments concernant les installations nucléaires n'était toujours pas entièrement satisfaisante. Les prestations (y compris les

mandats d'experts) étant portées en compte une seule fois dans l'année, la Confédération est obligée d'avancer des sommes considérables. En raison des constatations du CDF, les modalités de paiement seront modifiées à partir de 1999 en ce sens que des acomptes seront exigés. En outre, le CDF a relevé que les mandats d'experts de la Division principale, qui représentent un montant de plusieurs millions de francs, n'ont pas été comptabilisés sous le crédit ad hoc de l'OFEN mais ont été directement facturés par la Division aux exploitants des centrales nucléaires. Le CDF a demandé un examen à ce sujet. Celui-ci a révélé que la pratique actuelle était contraire à la loi et à l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Par conséquent, les rubriques des dépenses et des recettes de l'OFEN seront adaptées aux besoins effectifs de la Division principale dès 1999.

5 Révisions spéciales

Outre les révisions traditionnelles, le CDF effectue chaque année une série de révisions spéciales. Il peut s'agir de révisions touchant plusieurs départements, de contrôles de la rentabilité de certains services ou d'examens approfondis dans un groupe de tâches déterminé. Dans ce contexte, les audits informatiques représentent un nouveau défi. Les vérifications sont effectuées en règle générale selon les critères de l'économie, de la rentabilité et de l'efficacité. Les économies de ressources financières et humaines que l'activité de révision dégage au profit de la Confédération peuvent être très importantes.

51 Audits informatiques

511 Principaux constats

Le manque constant de ressources de l'audit informatique ne permet pas au CDF d'investir le temps nécessaire à l'accompagnement des projets de développement des applications financières. Pour pallier à cette lacune, le CDF a élaboré en 1994 une directive répertoriant de manière systématique les exigences auxquelles doit répondre le traitement informatique des données financières. Cette directive a été complétée durant l'année 1998 par un supplément traitant de l'archivage informatique des données et des conditions de sécurité des programmes d'échange de données informatisées (EDI).

Les directives traitant de la sécurité informatique au sein de l'administration fédérale ont institué des analyses de risques informatiques (Ceris/ Chacs). Dans ce cadre, le CDF a dû constater à plusieurs reprises que les offices ne collaboraient pas de manière appropriée avec les organes responsables de la sécurité informatique à l'échelon des départements. Ces faiblesses dans la procédure d'analyse de risques sont graves dans la mesure où elles entraînent des lacunes dans le système de mesures mises en place par un office, voire mettent en danger la sécurité du réseau informatique KOMBV de l'administration fédérale.

Le nombre croissant d'applications SAP R/3 et le renforcement depuis décembre 1997 par le Conseil fédéral du rôle du Centre de compétences SAP de l'administration fédérale a amené le CDF à procéder de manière systématique à une revue des paramètres définis pour ces systèmes. L'excellente collaboration avec le CCSAP a permis d'intégrer à chaque nouvelle version les faiblesses identifiées par le CDF dans le cadre de ses

révisions, contribuant ainsi à renforcer la sécurité générale de cette gamme de programmes.

La plupart des mises en place de ces nouveaux systèmes s'accompagnent d'une migration des données de l'ancienne vers la nouvelle application. Le CDF a constaté que ces migrations comportent souvent des étapes non sécurisées, qui entraînent des risques mal contrôlés vu la surcharge habituelle des services utilisateurs en cours d'introduction d'un nouveau projet.

Outre ces examens liés à des applications financières, le CDF a procédé à des audits des bases de données (Oracle et Sybase), des serveurs (Unix) et des réseaux (Novell) sur lesquels sont respectivement stockées, traitées ou transportées les données financières. Ces examens ont permis de sensibiliser les administrateurs de ces ressources à l'importance de la sécurité informatique et à l'existence de produits logiciels diagnostiquant automatiquement les faiblesses dans la paramétrisation d'un système.

512 Recours au logiciel d'audit ACL (Audit Command Language)

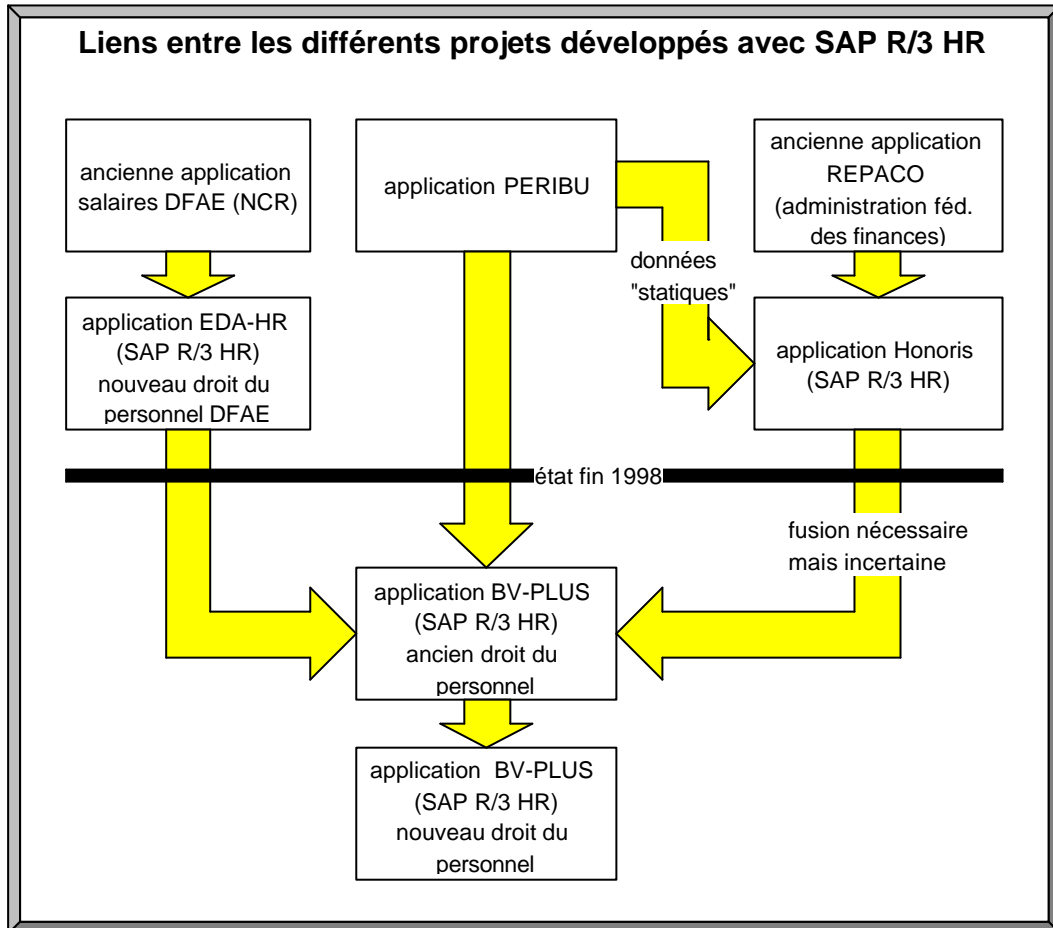
L'utilisation toujours plus fréquente du logiciel d'extraction et d'analyses des données ACL permet au CDF d'améliorer son efficacité dans les révisions. Il a par exemple été ainsi possible de démontrer de manière irréfutable que le nombre d'actifs de la Caisse fédérale de pensions ne correspondait pas aux chiffres ressortant des calculs internes de l'office ou de procéder au rapprochement des données transmises entre un système auxiliaire et l'application comptable de l'Office fédéral de l'agriculture.

513 Examen de l'intégration des projets BV-PLUS, Honoris et EDA-HR

Le Conseil fédéral a déterminé le 19 décembre 1997 la stratégie de la Confédération pour l'introduction des programmes SAP R/3. Cette introduction doit être coordonnée et centralisée pour tous les processus administratifs, notamment la gestion des finances et du personnel.

Le CDF a examiné au courant de l'année 1998 trois projets développés avec le module HR (Human resources) de SAP R/3, afin de s'assurer que les mesures nécessaires à leur intégration harmonieuse à terme dans une seule application avaient été prises. Il s'agit du projet du Département fédéral des affaires étrangères (EDA-HR), du projet BV-PLUS conduit par l'Office fédéral du personnel, ainsi que du projet Honoris de

l'Administration fédérale des finances. Le schéma suivant illustre les liens entre ces différentes applications:



A l'occasion de l'audit informatique auprès du DFAE en 1998, le CDF a constaté qu'au stade actuel de développement, les mesures nécessaires à une intégration harmonieuse du projet EDA-HR dans le projet BV-PLUS avaient été prises.

Poursuivant ses examens, le CDF a en revanche constaté que l'intégration du projet Honoris (et vraisemblablement des autres projets développés sur le modèle "PINSAP") pourrait se révéler plus incertaine. Bien que ses différents interlocuteurs ne contestent pas la nécessité d'une telle intégration, le CDF n'a trouvé aucune description de celle-ci dans la documentation des différents projets.

La question de la définition de l'employeur est une question stratégique cruciale qui détermine d'une part le traitement des personnes travaillant dans deux offices et, d'autre part, le nombre et le "design" des liaisons avec

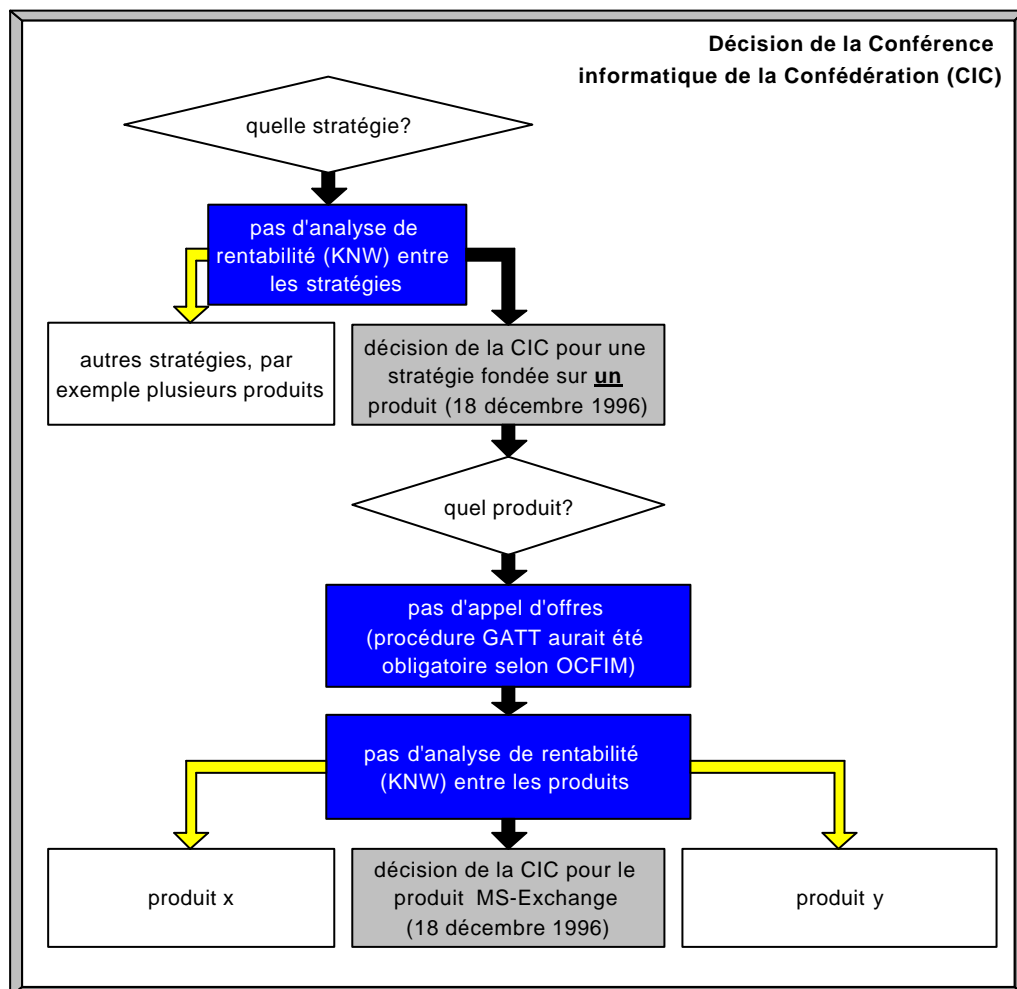
les systèmes informatiques de la Caisse fédérale de compensation et de la Caisse fédérale de pensions (SUPIS).

Ces questions ont été communiquées aux directions de projet respectives et le CDF suivra les réponses qui y seront apportées.

514 Examen de la décision de la Conférence informatique de la Confédération relative au choix de Microsoft-Exchange

La Conférence informatique de la Confédération (CIC) a choisi le 18 décembre 1996 le produit Microsoft-Exchange comme produit standard de l'administration fédérale. Cette décision s'applique à plus de 25 000 utilisateurs et conditionne indirectement le choix de toute la palette de programmes de bureautique.

Le CDF a constaté que des lacunes importantes ont entaché cette décision. Au nombre de celles-ci figurent l'absence d'une analyse de rentabilité avant l'adoption d'une stratégie "produit unique", ainsi que l'absence d'une analyse de rentabilité et d'un appel d'offres selon les procédures GATT avant le choix d'un produit concret. Le schéma suivant illustre la procédure suivie et les principales critiques du CDF:



Dans sa réponse, la CIC a expliqué qu'elle ne disposait pas en 1996 d'un inventaire des produits utilisés dans l'administration fédérale et qu'elle avait été contrainte de faire un choix sur des bases approximatives. Elle a par ailleurs précisé qu'elle n'entendait pas donner suite à la recommandation du CDF de mettre au concours selon les procédures GATT le choix d'un produit standard pour la bureautique de la Confédération. Selon la CIC, la situation aurait en effet évolué de facto en fonction de sa décision, rendant irréaliste un retour en arrière.

Le CDF a pris acte de cette décision et a engagé l'OFI à poursuivre ses travaux avec la Commission des achats de la Confédération et l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, afin de définir pour le futur une procédure répondant aux exigences légales et adaptée au choix de produits stratégiques.

515 Système de traitement des salaires PERIBU

Actuellement, le traitement des salaires de l'administration fédérale repose toujours sur un système conçu dans les années quatre-vingt, à savoir PERIBU. Celui-ci répond aux besoins opérationnels de l'époque mais est partiellement dépassé en ce qui concerne la base technique, si bien qu'il ne pourrait pas être adapté aux besoins actuels. Depuis l'introduction d'une nouvelle version en été 1996, qui a donné lieu à de graves problèmes, d'importantes mesures ont été prises pour déterminer la cause d'erreurs et pour éliminer les lacunes. Il est prévu que PERIBU soit remplacé par le système BV-Plus au 1er janvier 2001.

516 Passage à l'an 2000

Le mandat légal du CDF ne comporte pas l'obligation d'examiner si les systèmes informatiques de l'administration fédérale sont compatibles avec l'an 2000. Le CDF n'assume d'autre part aucune responsabilité pour les mesures prises par la Confédération en vue de rendre compatibles avec l'an 2000 ses propres systèmes ou d'autres systèmes (de fournisseurs, de prestataires de services ou d'autres tiers). Bien que depuis la fin de l'année 1996, la question du passage à l'an 2000 des applications informatiques financières soit intégrée systématiquement dans le programme standard des audits informatiques, cet examen est informatif et ne présente pas un caractère exhaustif. Le CDF n'est donc pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si l'administration fédérale est ou sera en mesure d'adapter à temps et correctement tous les systèmes concernés.

Les constatations faites auprès des offices fédéraux ont amené le CDF à recommander en juin 1997 à l'Office fédéral de l'informatique (OFI) de fixer de manière contraignante, dans une directive technique par exemple, la planification adoptée dans le domaine du passage à l'an 2000. Il n'a pas été donné suite à cette recommandation. Le CDF était d'avis que les priorités à l'échelon de la Confédération devaient être fixées de manière plus claire et que des projets comme NOVE-IT auraient dû être relégués au second rang aussi longtemps que les tests de compatibilité avec l'an 2000 n'avaient pas été accomplis avec succès.

52 Constructions

521 Subventions

La Confédération subventionne la construction de hautes écoles, d'écoles professionnelles ainsi que d'établissements servant à l'exécution des peines et des mesures et de maisons d'éducation. Au cours de l'année faisant l'objet du présent rapport, le CDF a examiné sommairement 67 projets de décisions d'allocation de subvention et de décisions sur le décompte et 27 autres de manière approfondie. Comme les années précédentes, il a constaté l'existence de nombreuses subventions qui, selon la législation en vigueur, n'étaient fondées sur aucun droit ou qui ont dû être réexaminées par les offices concernés en raison de réflexions du CDF au sujet de leur plausibilité. Les corrections apportées par la suite concernaient principalement des dépenses non conformes au but de l'immeuble, des taux de contribution excessifs, des subventions octroyées à deux titres, des parts de terrain non éliminées lors d'acquisition d'immeuble ainsi que des imputations illicites de la substance existante des bâtiments. Dans 25 cas de subventions en partie antérieures à 1998, les interventions du CDF ont abouti à une réduction des contributions fédérales de 6,2 millions de francs au total. Dans cinq cas, le montant de la subvention a été augmenté de 3,5 millions de francs en raison du non-enregistrement de certains coûts de même qu'en vertu des bases légales.

Trois demandes de subvention ont été examinées préalablement à la phase de l'octroi de la garantie dans le cadre de la détermination des coûts prévisibles. A la suite de ces analyses, ces coûts ont été réduits de dix millions de francs au total, portant essentiellement sur la valeur de la substance de bâtiment non imputable. Compte tenu de cette intervention du CDF, le montant de la subvention fédérale sera probablement diminué de plus de trois millions de francs.

522 Application de la nouvelle législation concernant les marchés publics

Le CDF a examiné l'exécution de la nouvelle législation sur les marchés publics sur la base de nombreuses adjudications de prestations de construction, constatant que dans le domaine des prestations en particulier, plusieurs procédures d'adjudication ne se sont pas déroulées conformément aux prescriptions légales. Du fait d'une interprétation arbitraire de prescriptions juridiques, certains travaux ont fait l'objet d'une adjudication à l'amiable, alors qu'un appel d'offres aurait été pour le moins indiqué. En outre, des insuffisances ont été découvertes à propos de la préparation de l'appel d'offres ainsi que sur le plan de l'évaluation de celles-ci, spécialement au niveau des critères d'adjudication.

523 Ligne Vereina des Chemins de fer rhétiques

La ligne Vereina pourra selon toute vraisemblance être réalisée dans les limites des crédits autorisés de 571 millions de francs (sans le renchérissement) et mise en service en novembre 1999, soit cinq mois plus tôt que prévu. Introduite pour optimiser les coûts à propos du crédit supplémentaire, la planification financière permanente a été supprimée en cours d'année, après que la réalisation des éléments de projet nécessaires à une mise en service provisoire eut été décidée. L'utilisation du crédit restant de huit millions de francs a d'abord donné lieu à une controverse. Contrairement au DETEC et au CDF, le maître d'ouvrage et le canton voulaient largement épuiser les crédits autorisés. Les parties se sont finalement mises d'accord pour affecter 3,8 millions de francs du crédit restant à des mesures découlant du concept de sécurité ainsi qu'à des mesures qui devront être prises dès la mise en service de la nouvelle ligne ferroviaire.

524 Gestion de l'entretien des bâtiments

Une étude de rentabilité a révélé des lacunes dans l'organisation de l'entretien des bâtiments, plus précisément dans la collaboration entre le service de coordination responsable du crédit d'entretien et les services chargés de répertorier et d'exécuter les mesures. S'il existe un concept comme instrument en principe approprié à la gestion des travaux d'entretien, cette méthode s'avère cependant peu efficace en raison de lacunes qui concernent avant tout l'inventaire des mesures et leur décompte. La restructuration de l'ensemble du domaine de l'entretien,

prévue dans le cadre de la réorganisation des constructions fédérales pour le début 1999, devrait permettre d'éliminer largement les lacunes apparues au niveau de la procédure.

53 Examen de l'efficacité et de la rentabilité de la collaboration suisse au développement économique

Lors d'une inspection sur place, le CDF a examiné le travail de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en Amérique centrale. Ce contrôle a porté sur l'activité du bureau de coordination de la DDC dans un État d'Amérique centrale et, sur le terrain, sur un échantillon représentatif de projets déterminés du programme national de la DDC ainsi que du programme régional s'étendant à toute l'Amérique centrale.

La révision était centrée sur l'efficacité et la rentabilité des moyens utilisés. De plus, le CDF a prêté une attention particulière à la concentration des moyens et des ressources humaines dans le programme global ainsi qu'à l'utilisation des services spécialisés de la centrale DDC à Berne et du potentiel de spécialistes disponibles dans les pays concernés. En ce qui concerne les divers programmes et projets, ce sont également le problème des développements individuels et des développements en parallèle, notamment leur multiplication théorique et effective, qui ont été soumis à l'examen.

La plupart des projets analysés du programme DDC d'aide au développement de l'Amérique centrale ont été judicieusement conçus et planifiés. Le degré d'efficacité de ces activités a donc été élevé. Le travail du bureau de coordination peut lui aussi être qualifié d'efficace. Le CDF a constaté des efforts marqués visant à concentrer les forces et les moyens disponibles et à éviter des développements individuels et en parallèle. Ces efforts se traduisent par une diminution des coûts de conception et de développement des divers projets. Dans le cas de certains programmes, le service compétent essaie d'en faire profiter également les autres pays de concentration d'Amérique centrale. Inversement, certaines activités en cours en Amérique centrale représentent des projets adaptés, qui s'étaient auparavant avérés efficaces dans d'autres pays de cette région.

Le contrôle des décomptes de frais d'exploitation a révélé d'importants arriérés. Des mesures destinées à liquider ces travaux à Berne et au sein du bureau de coordination ont entre-temps été prises. De même, le déroulement financier de certains programmes a été amélioré dans l'intervalle.

Des moyens considérables ont jusqu'à présent été investis dans l'agriculture et le génie rural, l'hygiène dans les agglomérations et l'appro-

visionnement en eau potable. Dans ces domaines, les résultats ont été positifs sur toute la ligne. En revanche, la collaboration au développement s'avère plus difficile dans les finances, la promotion artisanale et industrielle, la formation professionnelle ainsi que dans le domaine de l'environnement. Dans de nombreux pays, l'épargne et les crédits constituent un goulot d'étranglement très prononcé sur le plan de la stratégie de développement. C'est pourquoi la DDC a prévu parmi ses objectifs 1998 l'analyse des expériences acquises pour tous les projets qui font l'objet d'un crédit et commandé une évaluation permettant de poser les bases d'un futur concept de financement à long terme pour chaque pays.

54 Santé publique

541 Examen de la réalisation et de l'efficacité du financement de mesures d'associations et de l'assistance privées en faveur de la lutte contre la tuberculose

En examinant la mise en œuvre de cette aide financière, le CDF a découvert diverses insuffisances en ce qui concerne sa régularité. L'étude d'impact a, elle, abouti à une recommandation adressée à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en vue d'une modification fondamentale de la pratique en matière d'octroi des subventions. Le CDF a exprimé l'avis selon lequel l'engagement financier de la Confédération dans la lutte privée contre la tuberculose devait à l'avenir se limiter au soutien des activités de coordination de l'organisation faîtière et ne devait donc plus comprendre les subventions versées jusqu'ici aux fournisseurs de prestations privés (membres de l'organisation faîtière tels que ligues et centres d'assistance) pour des activités régionales. L'OFSP estime que le statu quo à lui seul ne suffit cependant pas pour empêcher un développement de la tuberculose et des résistances aux médicaments contre cette maladie mais qu'il faudrait en plus prévoir un attrait financier pour les organisations privées afin qu'elles remplissent leur mandat de manière compétente dans le cas concret.

542 Examen de la réalisation et de l'efficacité du financement de mesures d'intérêt national en faveur de la lutte contre les rhumatismes

Aussi bien lors de l'examen de la réalisation que lors de l'examen de l'efficacité, le CDF a formulé différentes recommandations.

- Estimant que les subventions destinées à l'encouragement de la recherche rhumatologique, qui se montent chaque année à quelque 200 000 francs, ne représentent pas une contribution convaincante à la prévention des rhumatismes et à la rééducation des personnes atteintes de cette maladie, le CDF a recommandé de renoncer à ces subventions et de supprimer la base juridique lors d'une révision de la loi. L'OFSP n'a pas pu se rallier à cet avis, signalant que ces contributions permettaient de soutenir des projets grâce auxquels les personnes ayant terminé leurs études universitaires pouvaient compléter leurs expériences de recherche. Un concept portant sur la recherche en matière de santé est en voie d'élaboration. D'après l'OFSP, une décision visant à renoncer à cette aide financière ou à la transférer, par exemple au Fonds national suisse, ne pourra être prise qu'une fois les priorités connues.
- L'OFSP partage l'avis du CDF selon lequel des chiffres statistiques fiables, qui seraient nécessaires à une étude d'impact, font défaut. Pour cette raison, un expert a été chargé de mettre en évidence les lacunes du système actuel et de réunir les indications chiffrées disponibles.

55 Année européenne de la conservation de la nature 1995 (AECN 95)

Le projet AECN 95 a englobé, grâce à un engagement personnel considérable, l'organisation d'un grand nombre de manifestations de même que la préparation et la distribution d'une vaste documentation. Aux dires de l'OFSEFP, responsable de ce projet, les coûts, le financement et le calendrier devaient être subordonnés aux objectifs concernant le contenu. Ainsi, au lieu du crédit de cinq millions de francs pour deux ans prévu initialement pour ce projet, ce sont finalement 15 millions de francs qui devraient y être affectés en raison des obligations contractées pour la période allant jusqu'à la fin de 1999.

Il est encore trop tôt pour apprécier définitivement les résultats de ces activités, certains sous-projets étant conçus à long terme et n'étant donc pas encore réalisés. Le CDF s'attend néanmoins à ce que les responsabilités en matière de contrôle d'efficacité soient d'ores et déjà définies et qu'un plan ad hoc soit établi et il continuera à suivre le dossier.

56 Conseil des écoles polytechniques fédérales

561 Examen transversal 1997 de la recherche sectorielle

L'examen a porté sur les coûts de la recherche sectorielle des EPF (Conseil EPF, ETHZ, EPFL, WSL, IPS, LFEM, IFAEPE). Le domaine des EPF étant généralement bénéficiaire des fonds en faveur de la recherche sectorielle, le CDF a également analysé certains projets dans l'optique du bailleur et a au besoin intégré ses constatations dans les recommandations.

Lors de cet examen, le CDF a constaté qu'il n'existe à proprement parler aucune réglementation applicable aux fonds fournis des tiers, bien que les dispositions en vigueur prêtent à interprétation et que l'ordonnance du 13 janvier 1993 sur le domaine des EPF prévoit l'existence d'une telle réglementation.

Toutes les institutions EPF disposent d'une comptabilité analytique structurée selon les natures comptables et les centres de coûts. Toutefois, les divers comptes des supports de coûts et des frais de projet représentent chacun un genre particulier, si bien qu'ils sont difficiles à comparer entre eux. Dans la mesure où ils sont connus, les coûts indirects ne sont pas imputés sur leurs supports pour la majorité des institutions. Une vue d'ensemble des ressources effectivement utilisées fait donc largement défaut, ce qui complique l'appréciation des prestations propres fournies pour un projet. La transparence et l'information qui seraient nécessaires à la gestion et à la surveillance des projets ne sont pas garanties au moment de la conclusion de contrats sur la recherche et d'autres prestations scientifiques. Le potentiel d'économie, le rapport coût/utilité et l'efficacité des projets de recherche sectorielle ne sont pas systématiquement appréciés, même de la part de l'office fédéral fournissant les fonds. Afin que ces lacunes puissent être comblées de manière coordonnée, le CDF a également informé l'administration fédérale des finances, en vertu de l'article 13, alinéa 2, LCF².

² „Lorsque, dans l'exercice de ses fonctions de surveillance, le Contrôle fédéral des finances constate des problèmes majeurs dans la gestion financière ou des défauts dans l'organisation, dans la gestion administrative ou dans l'exécution des tâches, il fait part de ses constatations, selon la nature du problème, à l'Administration fédérale des finances, à l'Office fédéral du personnel, à l'Office fédéral de l'informatique ou au Préposé fédéral à la protection des données. ...“

562 Examen transversal du domaine des acquisitions

Le contrôle a porté sur les mandats de livraison (achat, leasing, location avec option d'achat de biens) ainsi que sur les mandats de prestations de la Confédération (sans les prestations de construction).

Les examens effectués par le CDF ont montré que les prescriptions concernant les marchés publics étaient généralement appliquées du côté des services concernés du domaine EPF. La documentation requise était disponible et les processus et les décisions ont pu être reconstitués. Le CDF s'est intéressé particulièrement à une affaire financée partiellement par l'entremise d'une banque, signalant le caractère illégal de ce procédé. A la suite de cette constatation, le crédit en question a entre-temps été remplacé.

57 Défense nationale

571 État-major général, groupe de la logistique: service Voitures

A la demande du service Voitures de la division Circulation et transports, qui fait partie du groupe de la logistique, le CDF a procédé à une analyse du Car-Management-System (CMS) destiné aux voitures d'instructeurs, en particulier de l'aptitude de ce système et des processus comptables.

Le système introduit représente en principe une méthode appropriée pour la gestion du parc des véhicules d'instructeurs, même si certains domaines sont encore perfectibles. C'est ainsi qu'il a fallu éliminer des erreurs dans le système de décompte. En outre, le CDF a fait savoir que les détenteurs de véhicules devaient, en fonction de l'utilisation privée, participer également aux frais d'amortissements. La Confédération pourrait ainsi réaliser d'importantes économies annuelles.

L'examen du système comptable a révélé des lacunes en ce qui concerne la surveillance des crédits, la concordance des comptes, le contrôle matériel des factures et l'application du principe de spécialité et du produit brut.

Les recommandations du CDF ont été acceptées et devront être mises en pratique.

572 Contrôles des prix

Selon les dispositions contractuelles, la Confédération est autorisée, lors d'acquisitions importantes, à consulter les documents établis par le

fournisseur pour le calcul des coûts. Elle pourra ainsi s'assurer si les prix sont adéquats. En règle générale, de tels contrôles se limitent aux acquisitions qui n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres. Au cours de l'année faisant l'objet de ce rapport, un tel droit de regard a été stipulé dans quelque 300 cas, dont environ 90 pour cent concernaient le DDPS.

Au sein de ce département, le CDF a effectué un contrôle des prix d'un fournisseur pour des simulateurs utilisés à des fins d'instruction, ce qui a permis de réduire le prix contractuel de 650 000 francs.

Les contrôles de prix, qui sont d'ailleurs également exécutés dans d'autres secteurs d'acquisitions et par des inspections des finances, représentent un potentiel d'économie appréciable. De plus, ils produisent un effet préventif dans la mesure où les fournisseurs seront davantage enclins à calculer leurs prix au plus juste s'ils doivent s'attendre à une vérification de leurs bases de calcul.

58 Révision des directives de controlling NLFA

Mandaté par la délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF a participé avec voix consultative aux séances de la direction générale du projet servant à la révision des directives de controlling NLFA. La version définitive a été mise en vigueur par le chef du DETEC pour la fin novembre 1998.

Les chapitres «Intégration et controlling intégré» et «Organisation» ne sont disponibles que sous forme de concepts. Faute de bases nécessaires, les chapitres «Gestion des finances» et «Renchérissement» ne peuvent pas encore être actualisés.

En ce qui concerne le chapitre «Rapports», la périodicité des rapports sur l'état des travaux a été portée de trois à six mois. Cette diminution de la densité d'information a été critiquée par le CDF qui regrette que l'actualité des rapports diminuera encore davantage du fait que, contrairement à sa demande, les rapports désormais semestriels ne devront pas être établis dans un délai d'un mois.

6 Contacts internationaux et mandats de contrôle exercés auprès d'organisations internationales

En tant qu'autorité suprême de surveillance des finances publiques en Suisse, le CDF entretient des contacts avec des cours des comptes étrangères. Ces contacts lui permettent non seulement de nouer des relations utiles mais également d'échanger des expériences et de découvrir d'autres méthodes d'examen. Par ailleurs, le CDF est affilié à l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle de finances publiques (INTOSAI). Dans le cadre de cette appartenance, le CDF exécute divers mandats de révision avec d'autres Etats membres auprès d'organisations internationales.

61 Contacts internationaux

En 1998, le CDF a entretenu quelques contacts internationaux. Le directeur a pris part, en novembre, aux travaux du congrès de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle de finances publiques) qui a tenu ses assises à Montevideo. Les thèmes principaux du congrès traitaient du rôle des organes de contrôle financier dans la lutte contre la fraude et la corruption ainsi que du développement des méthodes de contrôle (normes de contrôle, normes de contrôle interne, dette publique, audit informatique, privatisations, évaluation de programmes et les révisions dans le domaine de l'environnement).

Le directeur a participé en juin 1998 à Lisbonne à un séminaire de l'EUROSAI intitulé "L'indépendance des Institutions Supérieures de Contrôle: Relations avec les pouvoirs Législatif, Exécutif et Judiciaire".

En outre, le CDF a bénéficié d'un intense échange d'informations grâce à la participation de son directeur à des réunions des cours des comptes des différents Länder d'Allemagne et à une rencontre à la Cour des comptes européenne à Luxembourg.

La Cour des comptes de France a accueilli un collaborateur du CDF pour un stage de quelques semaines au sein du bureau détaché à Rome auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

62 Mandats de contrôle

En application de sa politique de disponibilité envers l'étranger et en particulier envers les institutions intergouvernementales, le Conseil fédéral soutient l'activité du CDF lorsque des organisations confient un mandat à la Suisse. Il a désigné, depuis plusieurs années, le directeur suppléant du CDF en qualité de Vérificateur extérieur des comptes de trois institutions spécialisées des Nations Unies et d'une organisation intergouvernementale, à savoir

- l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), à Genève;
- l'Union internationale des télécommunications (UIT), à Genève;
- l'Union postale universelle (UPU), à Berne, et
- l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), à Berne.

L'exécution de ces mandats s'est adaptée, au cours des dernières années, aux évolutions:

– **Des activités des organisations en raison de la privatisation des entreprises étatiques**

Les gouvernements des Etats membres agissent de plus en plus uniquement en tant que régulateurs, alors que le rôle d'opérateurs est assumé par des entreprises semi-étatiques ou privées. Ainsi, les organisations du système des Nations Unies (OMPI, UIT, UPU) ont-elles appris à travailler avec les deux secteurs, public et privé, ce qui implique un remodelage des structures, des modes de fonctionnement et du management, ainsi que du financement des programmes, projets ou opérations.

– **Des finances et de la gestion financière**

Les organisations doivent répondre au désir de mettre en parallèle les coûts et les prestations ou les produits fournis à leurs membres et de passer d'un financement global par des contributions à un financement mixte modulé selon l'usage ou la consommation que les membres font des prestations de l'organisation. Les techniques comptables, grâce aux outils informatiques performants, se développent afin de produire des informations détaillées et précises qui servent une gestion moderne et d'autant plus exigeante que chaque membre veut disposer d'éléments compréhensibles et compatibles avec son propre système national. Dès lors, les organisations appliquent de plus en plus strictement des normes reconnues sur le plan international, ressortant du secteur public comme du secteur privé. Elles ont compris que ces normes les protègent contre les dérèglements que l'évolution rapide pourrait

entraîner et les mettent en possession d'une éthique que leurs collaborateurs doivent respecter.

– **De la vérification des comptes et des états financiers**

L'audit s'est non seulement adapté aux développements mentionnés, mais s'est aussi montré créatif en matière de méthodes comme dans l'éventail des activités contrôlées. Rappelons que le critère de l'efficacité (mesure dans laquelle des objectifs visés sont atteints) était prescrit et appliqué dans les audits auprès des organisations internationales depuis de longues années lorsqu'il a été introduit dans la loi sur le CDF en 1994. Le CDF participe aux efforts d'harmonisation et de perfectionnement des techniques d'audit que font les Vérificateurs extérieurs de l'ensemble du système des Nations Unies. Le statut public et international de ces organisations, comme d'ailleurs des organisations intergouvernementales européennes, permet aux réviseurs de concrétiser la synthèse des normes émises par différentes organisations professionnelles et destinées au secteur privé ou au secteur public. Ainsi, le Comité de Vérificateurs extérieurs des Nations Unies et de ses Institutions spécialisées (Panel), auquel la Suisse participe en tant que membre de plein droit bien qu'elle ne soit pas membre de l'ONU, a-t-il étudié les différents codes d'éthique et les normes d'audit pour déterminer lesquels ses membres doivent appliquer. Les relations entre la vérification extérieure, le contrôle interne et les autres organes de surveillance (Corps commun d'inspection, Bureau des services de contrôle interne) sont périodiquement analysées et les synergies mises à profit. Les notions et les contenus des différents genres d'exams tels qu'audits financiers, opérationnels, de performance, évaluations de programmes, de projets ou d'activités, sont définis et chaque acteur de la surveillance connaît son rôle et celui de ses partenaires. Dans ces domaines, le CDF peut tirer enseignement grâce aux contacts et aux documents auxquels sa fonction lui donne accès.

Etant membre d'autres organisations intergouvernementales, dont les comptes sont vérifiés par roulement par chacun des membres, la Suisse est périodiquement appelée à procéder à des vérifications. Le CDF était en charge, durant l'année 1998, du contrôle des organisations suivantes:

- le secrétariat de l'AELE à Genève et Bruxelles (le CDF est membre de l'Organe supérieur du contrôle des finances de l'AELE);
- le représentant des Droits de l'Homme en Bosnie-Herzégovine à Sarajevo;
- l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère australe (ESO) à Munich et au Chili;

- l'Organisation européenne pour l'utilisation de satellites météorologiques (EUMETSAT) à Darmstadt (en collaboration avec la Cour des comptes de la République fédérale d'Allemagne).

7 Relations du CDF avec les services de révision interne

En vertu de l'article 11 de la loi sur le Contrôle des finances, le CDF peut demander la création de services internes d'inspection des finances. Le CDF en approuve les règlements, surveille l'efficacité des contrôles et assure la coordination. Les inspections des finances l'informent de leurs programmes annuels de révision et sont tenues de lui signaler immédiatement tous les manques constatés, qu'il soient de nature fondamentale ou d'une portée financière grave. Au cours de l'exercice 1998, de nouveaux services d'inspection ont été créés à l'Etat-major général et à l'Office fédéral des réfugiés. Pour autant que l'efficacité de ces inspections internes soit garantie, rien ne s'oppose en principe à ce que les tâches soient partagées entre ces dernières et le CDF, en tant qu'autorité de tutelle externe.

71 Conception des services de révision interne au sein de l'Administration fédérale

Lors de la révision de 1994 de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), le modèle normatif de la Révision interne (RI, art. 11) a été rattaché aux groupements et offices correspondants. Cette conception correspond à la répartition des responsabilités fixée dans la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 43 LOGA).

La loi n'interdit pas la création de services d'inspection des finances à l'échelon du département, mais ceux-ci seraient tenus de se limiter à contrôler les affaires purement départementales. Il ne serait pas possible, en particulier, de subordonner les inspections des offices à celle du département, ce qui reviendrait à limiter l'autonomie de conduite de ces unités administratives.

En tant qu'organe suprême de surveillance externe des finances, le CDF se voit attribuer par l'article 11 LCF un rôle clé dans l'introduction des RI, puisque c'est à lui qu'il incombe de créer des services internes d'inspection des finances dans les groupements et les offices. Jusqu'ici, les critères du CDF pour créer de tels services étaient les suivants:

1. volume financier traité par l'unité administrative;
2. complexité des tâches à accomplir;
3. organigramme et effectif de l'unité administrative.

Ces critères restent toujours en vigueur, mais depuis la révision de la LCF (1994), le CDF étudie d'encore plus près – sur la base d'analyses des risques et de sondages – si le système de contrôle interne d'un office

(séparation des fonctions, principe des deux paires d'yeux, etc.) offre les garanties d'une gestion financière correcte.

La question de la représentativité des sondages revêt une grande importance s'il s'agit d'attribuer des fautes avérées au manque substantiel ou progressif de contrôle. Créer un service interne d'inspection des finances s'impose certainement quand l'autorité externe de surveillance, ayant établi des manquements patents, doit conclure que la direction d'un office ne peut plus assurer une gestion financière correcte, dans son domaine, sans le concours d'une RI. C'est notamment le cas lorsque la direction d'une unité administrative ne peut assumer elle-même les tâches de surveillance et de contrôle requises de façon satisfaisante. Le CDF approuve également la création de services internes d'inspection des finances dans les offices et groupements où elle constate la nécessité de renforcer les contrôles d'efficacité et souhaite pouvoir s'appuyer largement sur les résultats de la Révision interne pour les questions de conformité et de légalité.

Les inspections internes ne sont pourtant pas le bras armé du CDF en tant qu'organe externe de surveillance des finances; tout au plus peut-on parler d'une compétence en matière de directives, puisque le CDF est habilité à approuver le règlement des RI. La haute surveillance exercée par le CDF se manifeste notamment dans le mandat que lui confie la loi de vérifier l'efficacité des services de révision interne et d'en coordonner les activités. L'obligation faite à ces services d'informer le CDF (art. 11, al. 2 LCF) établit les bases d'un dialogue permanent. C'est cette coopération des RI et du CDF qui assure un réseau de surveillance suffisamment serré.

72 Chemins de fer fédéraux (CFF)

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF a entrepris un examen de l'efficacité du service de révision interne des CFF, la division Révision (RV). Il a constaté que, vu la complexité des tâches et les risques potentiels, ce service ne disposait pas de suffisamment de personnel, bien que les effectifs eussent été légèrement relevés depuis le dernier contrôle.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les CFF, qui en fera une société anonyme de droit spécial, l'article 11 de la loi sur le Contrôle des finances ne sera plus applicable à la révision interne des CFF. Seront abrogés notamment l'approbation du règlement et l'examen de l'efficacité par le CDF, ainsi que la transmission trimestrielle des rapports de vérification de la RV à la Délégation des finances des Chambres fédérales.

73 Création d'un service interne d'inspection des finances à l'Etat-major général (SIIF EMG)

Après divers entretiens entre le chef de l'Etat-major général et le CDF, le règlement du SIIF EMG a pu entrer en vigueur le 1er juin 1998. Plusieurs mandats internes de l'EMG ont déjà été traités. Des inspections sont en cours dans les services de l'EMG.

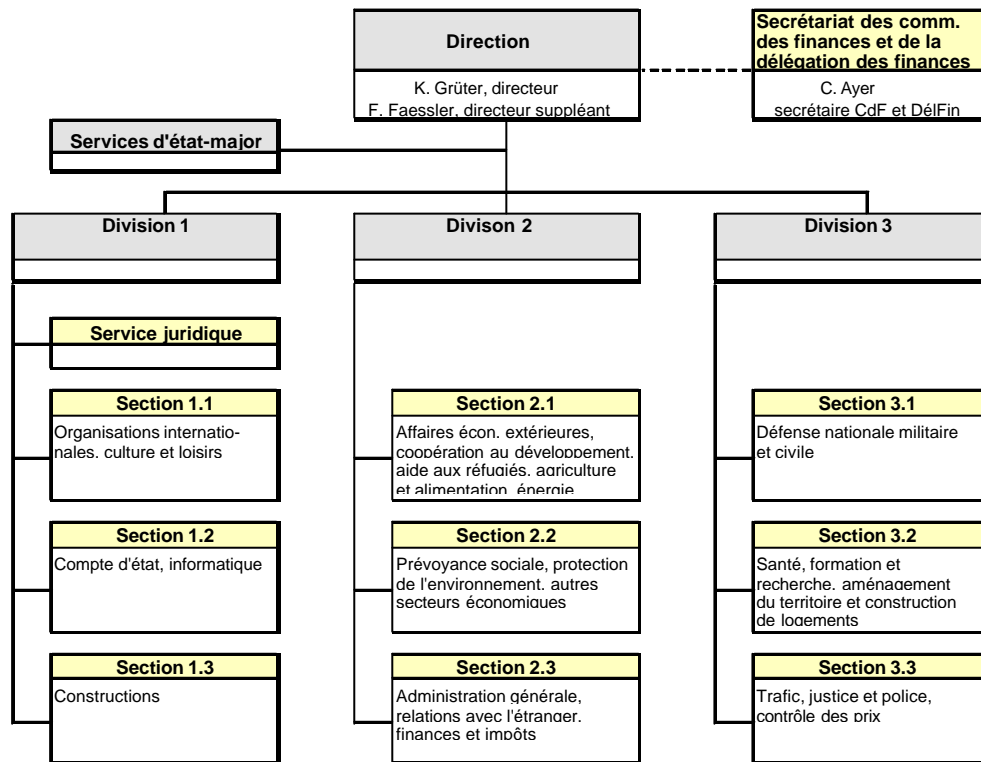
74 Office fédéral des transports (OFT)

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF a procédé à un nouvel examen (follow-up) de l'efficacité des services de révision interne de l'OFT (section Inspectorat de finance et audit). Cette vérification a montré que l'inspectorat est désormais à la bonne place dans l'organigramme en étant subordonné directement à la direction de l'office. Le CDF considère toujours les effectifs comme modestes, notamment à cause des grands projets ferroviaires en vue.

8 Organisation et comptes du CDF

En 1998, les effectifs du CDF s'élevaient à 82 postes permanents, dont sept réservés au secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Ont pris leur retraite Eduard Lehmann, chef de division (fin juin 1998), et Peter Probst, directeur (31 août 1998). Kurt Grüter a été nommé nouveau directeur le 1er octobre 1998. Au départ d'Eduard Lehmann, sa division a été dissoute et les sections réparties entre les trois divisions restantes.

Organigramme du 1.1.1999



Le compte d'Etat 1998 mentionne des dépenses d'un montant total de 10,4 millions de francs pour le CDF. Si l'on y ajoute tous les coûts du service, c'est-à-dire ceux afférents aux locaux, à l'équipement informatique, au matériel de bureau, etc., les coûts totaux du CDF s'élèvent à environ 13,1 millions de francs, dont 78 pour cent sont des frais de personnel.

9 Regard sur l'avenir

Le CDF affronte un double défi: il lui faut d'une part s'adapter aux nouvelles méthodes et optiques de l'inspection des finances; de l'autre, il doit répondre aux exigences nouvelles de la réforme de l'administration. Le CDF entend donc adapter ses procédures et ses structures à cette nouvelle donne.

L'économie et la société – et par conséquent les administrations publiques – sont en pleine évolution. Les changements sont manifestes, y compris au niveau de la Confédération. Leur expression visible est la réforme de l'administration, le modèle des quatre cercles avec les offices GMEB, l'émancipation des EPF, de La Poste, des entreprises d'armement et des CFF, de même que la privatisation partielle de Swisscom et la nouvelle péréquation financière. Cette évolution vers une conduite de l'administration axée davantage sur le rendement aboutit forcément à accroître l'importance des examens de rentabilité et d'efficacité en tant qu'outils de la surveillance financière. Avec le passage du pilotage de l'input à celui de l'output, l'activité des réviseurs va changer d'accent. Il sera moins urgent de vérifier l'input – frais de voyage ou équipement en mobilier, par exemple; en revanche, il faudra examiner de plus en plus si les prestations convenues ont été fournies, si les explications justifiant la non-réalisation des objectifs sont plausibles et que les comptes d'exploitation soient complets, s'il n'y a pas eu de subventionnements croisés cachés, enfin si les prestations correctes ont bien été fournies au moindre coût. Etant donné l'évolution rapide dans les domaines économique et technologique, la méthode d'examen doit être axée sur les risques et les systèmes. Les considérations portant sur la plausibilité et la nécessité joueront un rôle crucial. Le centre de l'activité se déplacera en direction des examens analytiques et de procédure.

Le CDF ne peut ni ne veut se soustraire à cette évolution. Pour continuer à remplir sa mission efficacement, il lui faut revoir son rôle et s'adapter aux nouveaux défis. Dans son Message du 22 juin 1998 sur la révision de la loi sur le Contrôle des finances, le Conseil fédéral a créé les bases légales nécessaires. Le CDF entend les mettre en œuvre cette année-ci, avec l'aide d'appuis externes et compte tenu des nouveaux défis et tâches. Le Conseil des Etats devrait en effet approuver le projet lors de la session de printemps 1999.

Le CDF entend développer ses relations avec les services cantonaux d'inspection des finances. Au cours de l'exercice 1997 déjà, les contacts avec ces services se sont multipliés. La nouvelle péréquation financière impose d'ailleurs l'extension de cette collaboration, jusqu'à une répartition

judicieuse des tâches entre les organes de contrôle de la Confédération et des cantons. Les tâches financées en commun pourraient éventuellement être vérifiées par l'une ou l'autre partie, après entente, et les résultats échangés. Enfin, le CDF souhaite approfondir ses contacts avec les sociétés de vérification des comptes et leurs associations.

Grâce à la réforme entreprise, le CDF veut être en mesure de continuer à assumer efficacement ses tâches la prochaine décennie, ce dans l'intérêt du contribuable et de la collectivité.