



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE




2015

**Rapport final établi par la Cour
des comptes européenne sur
l'examen par les pairs du
Contrôle fédéral des finances
(Peer Review)**

À l'attention de Monsieur le directeur du Contrôle fédéral des finances de la Confédération suisse

J'ai l'honneur de vous communiquer les résultats de l'examen par les pairs du Contrôle fédéral des finances (ci après le «CDF») de la Confédération suisse, au nom de l'équipe, composée d'auditeurs expérimentés de la Cour des comptes européenne, qui a réalisé cet examen.

Je tiens à remercier le Contrôle fédéral des finances de la Confédération suisse et son personnel pour la coopération et le support fournis au cours de cet examen. Le degré élevé d'ouverture et de coopération que nous avons rencontré a joué un rôle inestimable dans la réalisation de nos travaux.



Eduardo Ruiz García,
Secrétaire Général

L'examen par les pairs du Contrôle fédéral des finances de la Confédération suisse a été effectué par les représentants suivants de la Cour des comptes européenne:

M. Eduardo Ruiz García
M. Geoffrey Simpson
Mme Cynthia Matala-Tala
M. Raphael Debets
Mme Katharina Bryan



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Page

03 - 04 **Conclusion**

05 - 07 **Contexte, objectifs et approche de l'examen**

05 - 06 **Contexte**

06 - 07 **Objectifs et approche**

08 - 17 **Constatations et recommandations**

08 - 09 **Le CDF dispose d'une vision stratégique claire et pertinente, mais qui gagnerait à être étoffée et formalisée**

10 **Une réflexion s'impose sur la relation entre le CDF et les « inspections des finances »**

11 - 12 **Une typologie d'audits qui devrait mieux s'aligner sur les normes internationales puis être reflétée dans le processus d'audit**

12 - 13 **Une programmation ambitieuse et prolifique, mais des sujets souvent restreints**

14 **Une planification qui devrait être plus flexible**

15 - 16 **Des approches et méthodologies d'audit à compléter et diffuser**

17 **Un contrôle-qualité bien en place**

Depuis l'entrée en fonction de la nouvelle direction en 2014, des changements importants et nécessaires ont été initialisés: renforcer les audits de la performance, affiner et systématiser les analyses de risques, communiquer davantage et mieux sur ses activités et ses rapports, ainsi qu'élargir la publication des rapports.

Notre examen confirme que le CDF produit un travail de qualité, que son personnel est compétent, productif et impliqué et que sa direction, d'un grand professionnalisme, est déterminée à moderniser l'institution et à mener à bien ces changements. Certes, plusieurs décisions restent à prendre et à mettre en œuvre notamment : actualiser et communiquer la stratégie, mieux aligner les différents types d'audit sur la classification des normes internationales, rendre la planification plus flexible pour permettre aux auditeurs d'élargir leur champ d'études et d'aborder des thématiques plus complexes. Nous espérons que nos recommandations aideront la direction dans cette démarche.

Schlussfolgerung

Seitdem die neue Direktion 2014 ihre Tätigkeit aufgenommen hat, sind einige wichtige und notwendige Änderungen in Angriff genommen worden: Verstärkung der Wirtschaftlichkeitsprüfungen, verfeinerte und systematischere Risikoanalysen, umfassendere und bessere Kommunikation über die Tätigkeiten und Berichte sowie die zunehmende Publikation von Prüfberichten.

Wir können aufgrund unserer Prüfung bestätigen, dass die EFK ausgezeichnete Arbeit leistet, ihr Personal kompetent und produktiv ist und engagiert arbeitet. Die sehr professionelle EFK-Direktion ist entschlossen, die Institution zu modernisieren und die eingeleiteten Veränderungen erfolgreich zu Ende zu führen. Sicher stehen noch mehrere Entscheidungen an, die es anschliessend umzusetzen gilt. Namentlich die Strategie bedarf einer Aktualisierung und der Kommunikation; die verschiedenen Prüfungsarten sind stärker nach der Klassifikation der internationalen Standards auszurichten; die Planung muss flexibler werden, damit die Prüferinnen und Prüfer die Prüfungsfelder umfassender bearbeiten und sich mit komplexeren Themen befassen können. Wir hoffen, mit unseren Empfehlungen die Direktion bei diesen Vorhaben zu unterstützen.

Conclusion

Dall'insediamento della nuova direzione nel 2014, sono stati avviati cambiamenti importanti e necessari, ossia il rafforzamento delle verifiche delle prestazioni, il perfezionamento e la sistematizzazione delle analisi dei rischi, una maggiore e migliore comunicazione sulle proprie attività e sui propri rapporti nonché l'ampliamento della pubblicazione di questi ultimi.

Il nostro esame conferma che il CDF svolge un lavoro di qualità, che il suo personale è competente, produttivo e coinvolto e che la sua direzione, altamente professionale, è determinata ad ammodernare l'istituzione e a portare a termine questi cambiamenti. Certamente rimangono diverse decisioni da prendere e da attuare, in particolare: aggiornare e comunicare la strategia, adeguare meglio i diversi tipi di verifica alla classificazione delle norme internazionali, rendere la pianificazione più flessibile in modo da consentire ai revisori di estendere il loro ambito di attività e di affrontare tematiche più complesse. Speriamo che le nostre raccomandazioni aiutino la direzione ad attuare questi cambiamenti.

Conclusion

Important, much needed changes have been initiated since the new management took up its duties in 2014: enhancing performance audits, improving and systematising risk analyses, communicating more and better on activities and reports, as well as expanding the publication of reports.

Our examination confirms that the SFAO produces work of high quality, that its staff is competent, productive and involved and that its highly professional management is determined to modernise the institution and implement these changes. Admittedly, there are a number of decisions which still have to be taken and implemented, which include in particular updating and communicating the strategy, improving the classification of the different types of audit based on international standards, and making planning more flexible to allow the auditors to broaden their field of study and tackle more complex topics. We hope that our recommendations will assist management in this process.

Contexte

01

Le Contrôle fédéral des finances (ci-après «le CDF») est l'organe suprême de la Confédération suisse en matière de surveillance financière. Il assiste l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, est indépendant et n'est soumis qu'à la constitution et à la loi. Son domaine d'activité est défini par la loi sur le contrôle fédéral des finances (ci-après la «LCF»).

02

Le CDF contrôle la gestion financière de l'administration fédérale et de nombreuses organisations semi étatiques et internationales. Lors de ses audits, il applique les critères de la rentabilité et de l'efficacité, ainsi que de la régularité et de la légalité. Dans ce contexte, le CDF suit les normes internationales reconnues (*International Standards on Auditing, ISA*) ainsi que les normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*) concernant l'audit de la performance, l'audit financier et l'audit de conformité.

03

Le CDF s'est soumis à une évaluation externe afin de mieux connaître ses forces et ses faiblesses et de garantir des services de qualité élevée grâce au suivi de recommandations indépendantes et externes à l'administration fédérale. Un examen par les pairs de l'organisation a eu lieu en 2004. Le dernier s'est déroulé en 2009 et a porté sur les évaluations et les audits transversaux. Dès janvier 2014, la nouvelle direction du CDF a procédé à des changements au niveau de son organisation et de son personnel. Les priorités suivantes ont été fixées:

- a) couvrir systématiquement le périmètre de la surveillance financière, en application de l'article 8 de la LCF;
- b) mieux soutenir le Conseil fédéral dans ses tâches en appliquant systématiquement les articles 12, al. 3 (escalade en cas de rejet des recommandations), 14, al. 3 (recommandations dont la mise en œuvre est en retard), et 15, al. 3 (annonce des irrégularités importantes) de la LCF;
- c) améliorer la transparence vis-à-vis du contribuable grâce à une communication externe active, à une amélioration de la lisibilité des rapports et à une publication systématique des rapports importants;
- d) professionnaliser les audits de projets et les audits de la performance;
- e) améliorer la gestion interne.

04

En dix-huit mois, la direction du CDF a lancé de nombreuses initiatives et les résultats concrets ci-après ont été atteints.

- a) Le portefeuille des objets à auditer a été analysé de manière systématique et les lacunes constatées ont été comblées; les tâches des cadres ont été révisées et affinées.
- b) L'application des articles 12, al. 3 (escalade en cas de rejet des recommandations), 14, al. 3 (recommandations dont la mise en œuvre est en retard) et 15, al. 3 (annonce des irrégularités importantes) de la LCF est désormais systématique.
- c) La communication externe a été entièrement revue moyennant une intensification des rapports avec l'Assemblée fédérale, notamment avec les Commissions de gestion, la rédaction et mise en page du rapport annuel et des rapports d'audit (y compris, pour ces derniers, l'intégration de la prise de position de l'entité auditée), ainsi que les contacts avec les principales parties prenantes (les directions de l'administration fédérale, les chargés de communication des départements et les entités auditées.
- d) Des mesures sont prises pour développer les audits de la performance et les audits des projets clés informatiques.
- e) Le CDF a obtenu la création de 6 nouveaux postes en 2015 et 5 postes supplémentaires ont été demandés pour 2016.

Objectifs et approche

05

L'examen a couvert les domaines de la stratégie, de la programmation et du contrôle qualité. Dans un premier temps, l'objectif de l'examen était de vérifier la pertinence de l'approche stratégique et de la stratégie du CDF, sa diffusion en interne et auprès du public, ainsi que le suivi et l'adaptation effectués par la direction le cas échéant. L'examen portait également sur la cohérence de la programmation et sa mise en œuvre. Cette question abordait la sélection des sujets d'audit, le choix des types d'audit, la méthodologie appliquée et la gestion des ressources. Enfin, le troisième volet a porté sur le contrôle qualité, afin de vérifier s'il était suffisant, systématique et adapté aux besoins des différents types d'audit.

06

L'équipe examinatrice a procédé à un examen indépendant et objectif conformément au processus décrit, y compris aux principes reconnus applicables à l'audit par les institutions supérieures de contrôle. L'approche était fondée sur les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (*International Standards of Supreme Audit institutions, ISSAI*) concernant l'examen par les pairs (à savoir la norme ISSAI 5600 intitulée «Guide d'examen par les pairs», et son annexe intitulée «Liste de contrôle pour les examens par les pairs»).

07

Le travail de l'équipe examinatrice a comporté les éléments suivants:

- i) une étude approfondie de six audits, ainsi qu'une revue d'un échantillon de 12 audits de la période 2013-2014. Tous les types d'audits entrepris par le CDF ont été couverts;
- ii) une série d'entretiens avec certaines équipes d'audit et avec la plupart des cadres du CDF, ainsi que des entretiens individuels avec la direction, le juriste et le responsable de la communication du CDF;
- iii) la revue des principaux documents stratégiques, méthodologiques et opérationnels;
- iv) une analyse détaillée des données sur la programmation et l'exécution des audits;
- v) l'examen du processus de contrôle qualité;
- vi) une enquête auprès de tous les auditeurs et cadres du CDF à laquelle 62 personnes sur 79 ont répondu;
- vii) des entretiens avec les principales parties prenantes du CDF: des membres de l'Assemblée fédérale (Délégation des finances, Commissions de gestion), des responsables de deux Secrétariats d'État, des représentants des entités auditées et des auditeurs internes de la Confédération, ainsi qu'un journaliste.

08

Lors de l'examen, le CDF a coopéré étroitement avec les examinateurs de la Cour des comptes, en fournissant à ces derniers tous les fichiers et informations requis, ainsi qu'en organisant les rendez-vous avec les auditeurs et les personnes externes consultées.

Le CDF dispose d'une vision stratégique claire et pertinente, mais qui gagnerait à être étoffée et formalisée

09

La direction du CDF dispose d'une vision stratégique claire et pertinente mais insuffisamment formalisée. Sur la base des documents examinés et, surtout, des entretiens avec les trois membres de la direction et les personnes externes consultées, nous estimons que les décisions prises par la nouvelle direction concernant la mise à jour du périmètre d'audit, le renforcement des audits de la performance, la publication des rapports et une meilleure communication externe vont dans la bonne direction.

10

Cependant, cette ligne stratégique est insuffisamment formalisée. Un document intitulé «Stratégie» a été mis à jour en 2013 en impliquant tous les cadres. L'analyse de l'atteinte de cette stratégie a conduit à l'élaboration d'«axes stratégiques» communiqués à tout le personnel. Ni la stratégie, ni les axes stratégiques n'ont été systématiquement communiqués vers l'extérieur. Les consultations externes ont confirmé cette faiblesse: les principales parties prenantes ne connaissent pas la stratégie du CDF et ne sont pas en mesure de citer quelques thématiques marquant son travail.

11

Comme la stratégie actuelle et les axes stratégiques n'énoncent pas d'objectifs quantifiés, il est difficile de mesurer leur mise en œuvre. Dans les faits, c'est par sa détermination à appliquer les changements d'orientation et par les décisions opérationnelles prises au quotidien que la direction met en œuvre sa ligne stratégique.

Recommandation 1

Nous recommandons au CDF d'actualiser la stratégie, avec la participation du personnel, et après un échange de vues avec les principales parties prenantes.

Prise de position du CDF : la recommandation est acceptée et sera mise en œuvre d'ici fin 2016.

Constatations et recommandations

12

La stratégie devrait être présentée dans un document unique et concis, et pourrait s'articuler autour des cinq volets ci-après.

- a) **Préciser le mandat, le rôle et le périmètre d'audit du CDF**, en se basant sur:
 - o une réflexion concernant la manière de définir au mieux le rôle du CDF et d'augmenter l'impact de ses travaux;
 - o une définition claire du périmètre d'audit et du processus à mettre en œuvre pour s'assurer qu'il est complet et actualisé;
- b) **Classifier les types d'audit que le CDF entreprend, conformément aux normes internationales¹**: audits financiers, audits de conformité et audits de la performance (voir recommandation n° 4).
- c) **Fixer des orientations stratégiques sur la base d'une analyse des défis auxquels la Confédération doit faire face dans les trois à cinq années à venir, afin de déterminer comment le CDF peut au mieux servir et éclairer la gestion publique.** Cette analyse aidera à orienter le programme de travail.
- d) **Spécifier les relations que le CDF entend développer/entretenir avec les parties prenantes.** La direction du CDF veillera à indiquer comment elle entend s'assurer que les thèmes choisis sont utiles aux parties prenantes, tout en gardant son indépendance vis-à-vis de ces dernières.
- e) **Définir la politique du CDF en matière de publication de ses rapports**: la loi sur la transparence a bouleversé les pratiques du CDF. Depuis l'adoption de celle-ci, le CDF a défini des critères indiquant les rapports à publier, ainsi que le moment et les modalités de cette publication. Le CDF est cependant tenu d'accéder à la demande de toute personne intéressée par un rapport non publié, sauf si celui-ci est confidentiel. Ces demandes doivent être exécutées dans des délais légaux très brefs. Bien que cette mesure entraîne un important surcroît de travail, nous proposons au CDF de publier tous ses rapports d'audit, dans un souci de transparence et d'information aux citoyens sur l'utilisation des deniers publics.

Recommandation 2

La stratégie devrait être présentée aux différentes parties prenantes, en particulier à l'Assemblée fédérale et au gouvernement.

Prise de position du CDF : la direction du CDF a présenté sa stratégie à de nombreuses reprises, notamment au personnel lors des jours fixes, aux directeurs d'offices lors d'une séance spéciale en février 2015, ainsi qu'aux commissions de surveillance parlementaires lors de la présentation du rapport annuel 2014 et lors des discussions sur le budget du CDF. Elle accepte la recommandation et étendra cet effort.

1 ISSAI 100 – Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques, point 22: les trois principaux types d'audit sont i) l'audit financier; ii) l'audit de la performance et iii) l'audit de conformité.

Une réflexion s'impose sur la relation entre le CDF et les «inspections des finances»

13

Le document "Stratégie" du CDF décrit sa relation particulière avec les "inspections des finances" comme suit: "Les principes suivants sont déterminants dans la collaboration du CDF avec les inspections des finances.

- Le CDF collabore étroitement avec les inspections des finances, les soutient dans toutes les questions spécialisées et promeut l'assurance-qualité. Il assume la conduite technique.
- Si les conditions le permettent, le CDF s'appuie sur les examens de la régularité et de la légalité qu'effectuent les inspections des finances.
- Les collaborateurs et collaboratrices des inspections des finances ont le droit de participer aux cours de formation du CDF qui se déroulent en janvier, et ils y sont incités.
- Conformément à l'art. 11 LCF, les contrôles de l'efficacité menés auprès des inspections des finances constituent un instrument d'assurance-qualité. Le CDF en réalise régulièrement.
- Une conférence des directeurs des inspections des finances est organisée ponctuellement en vue, notamment, de coordonner les programmes d'audit, d'échanger des informations et des expériences ainsi que de débattre des instructions techniques du CDF et des possibilités de soutien offertes par celui-ci."

14

Telle que cette relation est définie par la loi, elle ne permet pas de délimiter les responsabilités du CDF et des organismes auxquels les inspecteurs des finances appartiennent ; elle nuit à l'indépendance des deux parties.

Recommandation 3

Engager une réflexion autour de l'article 11 de la Loi des Finances sur le rôle et les responsabilités du CDF envers les «inspections des finances» (auditeurs internes de la Confédération), en tenant compte des principes établis dans INTOSAI GOV 9140 et 9150².

Prise de position du CDF : La recommandation est acceptée et sera mise en œuvre avant les prochains travaux législatifs sur la LCF.

2 INTOSAI GOV 9140 sur l'indépendance de l'audit interne dans le secteur public et 9150 sur la coordination et la coopération entre les ISC et les auditeurs internes au sein du secteur public.

Une typologie d'audits qui devrait mieux s'aligner sur les normes internationales puis être reflétée dans le processus d'audit.

15

Historiquement, le CDF réalise 12 types d'audits³, dénommés selon une classification qui diffère des normes internationales. En réalité, cette typologie est plutôt liée à une expertise spécifique qu'à un type d'audit particulier.

Recommandation 4

Quel que soit le mandat effectué, préciser s'il s'agit d'un audit financier, de conformité ou de performance, en accord avec les normes internationales.

Prise de position du CDF : la recommandation est acceptée et sera mise en œuvre mi 2016.

16

Un centre de compétences est chargé des évaluations. Les évaluations ont, jusqu'à présent, constitué un cas à part au sein du CDF: le processus est organisé en phases (dont la première consiste à analyser les risques, à définir le concept et à déterminer le temps nécessaire pour entreprendre l'évaluation). Le temps alloué aux évaluations est largement supérieur à celui consacré aux autres tâches et la méthodologie suivie est spécifique et conforme aux normes du métier d'évaluateur (ISSAI 300 et SEVAL).

17

Pour être en mesure de mener à bien les audits de la performance, il importe que le CDF consacre à chaque mission plus de temps qu'il n'accorde actuellement aux audits de la surveillance financière, à savoir en moyenne 10 semaines, ce qui équivaut à moins de quatre semaines pour une équipe de trois personnes, une durée jugée insuffisante pour permettre un travail approfondi.

18

Conscient de cela, le CDF a lancé trois audits pilotes afin d'améliorer ses pratiques pour les audits de la performance. Nous soutenons cette approche qui vise à améliorer le processus en tirant les leçons de ces expérimentations. À cet égard, le CDF peut profiter des bonnes pratiques appliquées par ses évaluateurs et de leur expérience en matière de gestion d'audits plus complexes.

Recommandation 5

Harmoniser les pratiques utilisées lors des évaluations et des audits de la performance pour établir un processus unique et spécifique aux deux.

Prise de position du CDF : La mise en place de la recommandation est en cours et sera achevée d'ici fin 2015.

3 Les 12 types d'audit au CDF: comptes d'État, audit de clôture, surveillance financière (SF) intégrale, SF informatique, SF de la construction, SF de la performance, SF évaluation, SF audit des prix, SF audit de subvention, SF AVS (Assurance Vieillesse et Survivants) audit des contributions employeurs, audits transversaux, SF grands projets clés IT.

19

En 2000, le CDF a adopté une organisation matricielle qui s'articule, d'une part, autour des responsables de mandat et, d'autre part, autour des responsables de centre de compétences. Ce mode d'organisation a permis de casser les silos, d'aplanir la hiérarchie et de favoriser les échanges et les discussions à tous les niveaux.

20

Certains centres de compétences sont dénommés en fonction d'une partie de la classification établie pour les audits. Après plusieurs années et des changements de personnel, certaines de ces dénominations ne reflètent plus l'expertise des personnes qui composent l'unité. Le CDF pourrait engager une réflexion sur les dénominations des centres de compétences.

Une programmation ambitieuse et prolifique, mais des sujets souvent restreints

21

Le CDF produit un très grand nombre de rapports d'audit. La durée des audits est très variable, allant de moins de 20 jours à plus de 120 jours pour les évaluations. Les parties prenantes consultées estiment que les rapports du CDF sont pertinents et généralement de bonne qualité. Certaines d'entre elles ont déploré le fait que les audits du CDF sont parfois confinés à l'examen de quelques aspects trop limités d'une problématique.

22

Le programme de travail annuel est validé par les trois membres de la direction. Pour ce faire, ils se fondent sur des critères définis pour l'analyse des risques, sur des propositions émanant principalement des chefs de mandat, mais aussi sur des idées proposées par les responsables de centre de compétences et les auditeurs, ainsi que sur le résultat des explorations. Le suivi des principales recommandations est planifié au cas par cas et ne fait pas encore systématiquement partie intégrante de la programmation annuelle. Une approche pluriannuelle en matière de programmation pourrait apporter plus de cohérence dans la couverture des différentes entités auditées.

Constatations et recommandations

23

Les mandats d'audits ou «*Prüfaufträge*» relèvent de la responsabilité des chefs de mandat d'audit. Ces chefs de mandat sont en charge des Départements/offices fédéraux dont ils sont le point de contact unique au CDF. Il importe donc de veiller à ce que leur rôle, responsabilités et tâches soient clairement définis et communiqués et que leur méthode de travail soit de qualité homogène. Il est essentiel que tous les chefs de mandat aient une compréhension approfondie de ce qu'est un audit de la performance ou un audit de conformité, afin qu'ils raisonnent davantage en terme de problématique que de départements et qu'ils soient ainsi en mesure de proposer des sujets pertinents et pour lesquels l'audit est réalisable.

24

Les responsables des centres de compétences sont invités à soumettre tout sujet d'audit qui leur semble important. Le CDF gagnerait à renforcer cette consultation. Par leur expertise technique et leur expérience du terrain, ces responsables peuvent permettre d'affiner l'analyse des risques, d'enrichir la discussion sur le plan méthodologique tout en apportant une nouvelle perspective aux différentes problématiques.

25

La typologie d'audits existante est loin d'être une simple étiquette. Elle a un impact sur la programmation, qui en fonction de la stratégie fixe des objectifs quantitatifs pour certains types d'audit, comme «x nombre d'audits des prix ou d'audits de la construction par an». Elle a aussi une influence non seulement sur l'approche et la méthodologie suivies, mais également sur la formulation des questions d'audit. En effet, les questions d'audit sont, dans certains cas, trop limitées.

26

Dans sa volonté de mettre davantage l'accent sur les audits de la performance, la direction a augmenté le nombre d'«explorations». Il s'agit de consacrer de 8 à 12 jours à l'approfondissement d'un thème ou d'une problématique afin d'évaluer l'intérêt et la faisabilité d'un audit en la matière. Nous encourageons cette bonne pratique, qui ne peut qu'améliorer l'analyse des risques et permet d'aborder des thèmes plus complexes.

Recommandation 6

Le CDF devrait effectuer moins de missions mais couvrir des thématiques plus larges en dotant les audits de plus de ressources.

Prise de position du CDF : la recommandation est mise en place immédiatement en vue de l'établissement du programme 2016.

Une planification qui devrait être plus flexible

27

Les équipes du CDF sont motivées et compétentes et l'enquête a montré que la quasi-totalité des collègues trouve le travail varié et intéressant. De plus, six des sept chefs de mandat estiment que les équipes disposent des compétences nécessaires pour mener à bien l'audit et tous pensent que les bonnes personnes sont choisies et que l'audit répond à leurs attentes.

28

L'organisation matricielle du CDF permet une grande flexibilité lors de la composition des équipes. Les personnes sont choisies selon les besoins de l'audit, selon leur spécialisation et selon leur expérience. Il ressort de l'enquête menée auprès des auditeurs que 89 % d'entre eux (y compris les cadres) pensent que l'organisation matricielle permet de former des équipes compétentes.

29

En revanche, la planification n'est pas optimale et la gestion des ressources n'est pas flexible en cas de changements. En automne, la direction et les cadres décident de la planification de l'année à venir. La pratique consiste à prévoir la répartition des auditeurs pour toute l'année et, dans la grande majorité des cas, d'allouer systématiquement moins de ressources que celles demandées par le chef de mandat. Dès lors, les équipes ont un calendrier très serré, avec très peu de marge de manœuvre.

30

Le temps alloué à une tâche est estimé par le chef de mandat sur la base de leurs expériences passées ainsi que d'une analyse préliminaire, et parfois superficielle, des risques. Le chef d'équipe entreprend une analyse des risques plus approfondie au début de l'audit⁴. Mais, à ce stade, le temps alloué a déjà été décidé et les équipes planifiées pour l'année. Si, lors de cette analyse ou de l'exécution de l'audit, les auditeurs relèvent de nouveaux risques clés, il devient très difficile pour eux de les auditer en raison du temps limité alloué. Ceci a un impact direct sur la charge de travail des auditeurs et sur le déroulement des audits suivants. Également cela risque de créer une surcharge et/ou un stress, qui, s'ils sont trop fréquents, finissent par démotiver les auditeurs et décrédibiliser la planification. De nombreuses suggestions d'amélioration recueillies durant l'enquête portent sur cette problématique.

Recommandation 7

Établir une planification plus ajustée et flexible afin d'éviter de sous-estimer les ressources nécessaires à l'audit.

Prise de position du CDF : la recommandation est mise en place immédiatement en vue de l'établissement du programme 2016.

4 Exception faite des évaluations, pour lesquelles l'analyse des risques se fait lors de la phase d'élaboration du concept.

Des approches et méthodologies d'audit à compléter et diffuser

31

Les auditeurs du CDF jouissent d'une grande liberté dans la conception des audits non statutaires, qu'il s'agisse de surveillance financière ou d'évaluation. Le revers de cette médaille, accentué par le nombre élevé de types d'audit, se traduit par une multiplication d'approches, plus ou moins formalisées. Certaines parties prenantes interrogées ont soulevé le problème de cette variété d'approches, qui se manifeste aussi par des pratiques différentes en matière d'annonce des audits, de points de contact et de correspondance avec les entités auditées.

32

Pour les audits financiers, le CDF applique de manière directe les différents standards d'audit. Une approche et plusieurs lignes directrices ont été développées au cours des années pour les évaluations. Par contre, le CDF n'a pas de manuel d'audit de la performance. Interrogés sur le soutien méthodologique au CDF, 17 % des auditeurs le trouvent insuffisant et 75 % estiment qu'il gagnerait à être amélioré. Il convient de disposer d'un manuel, de lignes directrices et de programmes normalisés pour chacun des trois types d'audit, sans excès de formalisme ou de bureaucratie. Cet exercice permet de consolider les connaissances et les différentes approches et expertises au sein du CDF et de les transmettre à tous de façon efficace.

Recommandation 8

S'assurer que les auditeurs disposent d'un manuel d'audit de la performance.

Prise de position du CDF : la recommandation est acceptée. Le nouveau manuel sera finalisé au début de l'année 2016.

33

Les changements initiés par la direction et ceux recommandés dans le présent document ont des conséquences profondes sur l'approche et les méthodes de travail de l'organisation. Il convient d'accompagner ces changements. Pour ce faire, les actions suivantes sont envisageables :

- a) **Poursuivre la sensibilisation des cadres aux problématiques transversales des politiques publiques** et à l'importance d'une approche «interdépartementale»; renforcer les techniques de veille, de collecte d'informations et d'analyse des risques.
- b) **Poursuivre l'amélioration de la structure des rapports et du style de rédaction.** Il importe de ne pas sous-estimer les besoins qui découlent de la publication accrue de rapports. Il s'agit aussi de veiller à ce que les synthèses des rapports en reprennent les observations les plus critiques tout en veillant à présenter aussi les points positifs ou favorables. Cet équilibre est essentiel à la crédibilité et à la réputation du CDF.
- c) **Se donner les moyens technologiques de mener à bien ces changements,** notamment en améliorant l'Intranet et la communication interne. La convivialité de l'actuelle plateforme devrait être améliorée, afin de faciliter l'accès aux outils méthodologiques disponibles ou en cours de développement.
- d) **Se doter d'outils informatiques qui permettent de mieux sécuriser et d'alléger la documentation d'audit.** Les dossiers d'audit examinés sont tous très bien documentés, que ce soit sur papier ou sous format électronique. Mais l'établissement de cette documentation prend beaucoup de temps au personnel du CDF car les documents sont stockés à divers endroits: sur i-world, sur un serveur dédié, sur des serveurs intermédiaires durant l'audit et sur papier. Ces serveurs sont accessibles à tous et ne garantissent pas l'inaliénabilité des documents. Nous recommandons au CDF d'accélérer la mise en place de l'outil informatique de gestion documentaire, ainsi que de mettre en place des signatures électroniques pour alléger la documentation des audits et la rendre plus sécurisée.

Un contrôle-qualité bien en place

34

Le contrôle-qualité est bien en place au CDF. Des contrôles annuels bien documentés sont menés régulièrement sur un échantillon d'audits et un nouveau manuel a été élaboré en 2013. Le processus est assez formel: lors des audits, des listes de vérification sur la qualité sont systématiquement remplies par le chef d'équipe et les cadres responsables de la revue du dossier. Les questions sont énoncées selon le type d'audit. Néanmoins, le contrôle-qualité devrait impliquer tous les acteurs dans une revue qui devrait être plus active dès la conception de l'audit et lors du travail sur site.

Recommandation 9

S'assurer que la revue qualité est effective dès le début du processus et lors du travail sur site.

Prise de position du CDF : la recommandation est acceptée et sera mise en place dès 2016.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

