



# **Audit du système de contrôle interne dans le processus des achats**

Administration fédérale des douanes



## **Impressum**

<b>Adresse de commande</b>	Contrôle fédéral des finances (CDF)
<b>Bestelladresse</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.cdf.admin.ch">http://www.cdf.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Numéro de commande</b>	1.14366.606.00211.07
<b>Bestellnummer</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Complément d'informations</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Texte original</b>	Français
<b>Originaltext</b>	Französisch
<b>Testo originale</b>	Francese
<b>Original text</b>	French
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Audit du système de contrôle interne dans le processus des achats Administration fédérale des douanes**

### **L'essentiel en bref**

---

Le processus des achats de l'Administration fédérale des douanes (AFD) que le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné est principalement centralisé dans deux sections spécialisées rattachées à la division d'exploitation – section « Matériel et Imprimés » (M+D) et section « Management des techniques de l'information et de la communication » (IKTM). Il est supporté par l'application MM (gestion des stocks) du logiciel SAP qui intègre deux niveaux d'approbation, impliquant l'une des sections d'achat et l'entité ordonnatrice ou la direction pour les acquisitions de plus de 50 000 francs. Un contrôle final intervient au Service financier (FIRE) au moment de la libération du paiement. Les responsabilités rattachées à chaque niveau d'approbation sont fixées dans le Règlement d'organisation. Les collaborateurs disposant des droits d'autorisation sont désignés.

Le système de contrôle interne (SCI) du processus des achats est documenté dans des diagrammes de déroulement ainsi que dans des matrices de risques. La réorganisation en cours de l'AFD nécessite cependant une refonte de la documentation. De nouveaux diagrammes existent et les matrices de risques doivent être revues en conséquence. Ces travaux sont actuellement en cours de réalisation. Le rapport recommande d'alléger les matrices de risques et de reporter des points de contrôle dans des check-lists de travail.

Les matrices de risques responsabilisent les acheteurs sur les risques à prendre en considération dans l'exécution des tâches rattachées au processus. Les contrôles intégrés dans les matrices des risques ne font pas l'objet d'une revue systématique par les chefs de section M+D et IKTM. Le rapport recommande de matérialiser l'exécution des contrôles et la revue de ceux-ci sur la check-list de travail à conserver dans le dossier d'achat. Cet instrument de travail, à instaurer à partir d'une valeur d'acquisition à déterminer, renforce le SCI.

Les procédures d'audit effectuées dans les domaines examinés (M +D, IKTM) ont consisté à vérifier les contrôles intégrés dans le processus des achats, de la commande au paiement de la facture. Les éléments relatifs à la procédure d'acquisition (choix de la procédure, examen juridique, documentation, appel d'offres, évaluation, adjudication, publication dans simap.ch, etc.) font l'objet d'un rapport distinct du CDF (PA 14501).

Les contrôles intégrés dans le processus des achats dans les domaines examinés sont efficaces. Leur mise en œuvre et leur documentation doivent être cependant formalisées et organisées.



## **Prüfung des internen Kontrollsystems im Beschaffungsprozess Eidgenössische Zollverwaltung**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat den Beschaffungsprozess der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) geprüft, das vorwiegend in den Sektionen «Material und Drucksachen» (M+D) und «IKT-Management» (IKTM) der Abteilung Betrieb zentralisiert ist. Der Prozess wird durch die Anwendung MM (Materialmanagement) im SAP-Programm mit zwei Genehmigungsstufen unterstützt, die betreffende Stelle und eine Beschaffungssektion oder die Direktion bei Beschaffungen, die 50 000 Franken übersteigen. Eine Endkontrolle erfolgt bei der Zahlungsfreigabe im Finanzdienst (FIRE). Die Zuständigkeiten bei den jeweiligen Genehmigungsstufen sind im Organisationsreglement festgehalten. Die berechtigten Mitarbeitenden sind bestimmt.

Das Interne Kontrollsystem (IKS) des Beschaffungsprozesses ist in Ablaufdiagrammen und Risikomatrizen beschrieben. Die Dokumentation muss aufgrund der laufenden Reorganisation der EZV erneuert werden. Es existieren neue Diagramme, sodass die Risikomatrizen angepasst werden müssen. Diese Arbeiten sind zurzeit in Gang. Der Bericht empfiehlt, die Risikomatrizen zu straffen und für Kontrollpunkte Checklisten zu erstellen.

Die Risikomatrizen machen auf die Risiken aufmerksam, denen die Beschaffenden bei der Erfüllung der prozessbezogenen Aufgaben Rechnung tragen müssen. Die in den Risikomatrizen integrierten Kontrollen werden von den Sektionsleitungen M+D und IKTM nicht systematisch überprüft. Der Bericht empfiehlt, die Durchführung und Überprüfung der Kontrollen auf der Checkliste zu dokumentieren und sie im Dossier abzulegen. Das wird zu einer Stärkung des IKS beitragen.

Die Prüfung in den Bereichen M+D und IKTM betrifft nur die im Beschaffungsprozess von der Bestellung bis zur Bezahlung integrierten Kontrollen. Zu den Komponenten des Beschaffungsverfahrens (Wahl des Verfahrens, rechtliche Prüfung, Dokumentation, Ausschreibung, Auswertung, Zuschlagserteilung, Veröffentlichung auf simap.ch usw.) liegt ein separater Bericht der EFK vor (PA 14501).

Die geprüften Bereiche verfügen über wirksame Kontrollen im Beschaffungsprozess. Die Durchführung und Dokumentation müssen aber noch formalisiert und organisiert werden.

### **Originaltext in Französisch**

## **Verifica del sistema di controllo interno nel processo degli acquisti Amministrazione federale delle dogane**

### **L'essenziale in breve**

---

Il processo degli acquisti dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) esaminato dal Controllo federale delle finanze (CDF) è centralizzato principalmente in due settori specializzati della divisione della gestione: la sezione „Materiali e stampati“ (M+D) e la sezione „Gestione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione“ (IKTM). Il processo è supportato dall'applicazione MM (gestione delle scorte) di SAP che integra due livelli d'autorizzazione coinvolgendo una delle sezioni degli acquisti e l'entità committente o la direzione per gli acquisti che superano i 50 000 franchi. Il servizio finanziario effettua un controllo finale al momento dell'autorizzazione di pagamento. Le responsabilità corrispondenti a ogni livello d'autorizzazione sono stabilite nel regolamento sull'organizzazione. Sono designati i collaboratori che hanno diritto d'autorizzazione.

Il sistema di controllo interno (SCI) del processo degli acquisti è documentato con diagrammi di svolgimento e matrici dei rischi. La riorganizzazione in corso dell'AFD richiede tuttavia una rifusione della documentazione. Esistono nuovi diagrammi e le matrici dei rischi devono essere rielaborate di conseguenza. Questi lavori sono attualmente in corso di realizzazione. Il rapporto raccomanda di ridurre le matrici dei rischi e di tenere delle checklist di lavoro.

Le matrici dei rischi responsabilizzano gli acquirenti sui rischi da prendere in considerazione nell'adempimento dei compiti legati al processo. I controlli integrati nelle matrici dei rischi non sono oggetto di una verifica sistematica da parte della capisezione M+D e IKTM. Il rapporto raccomanda di concretizzare l'esecuzione dei controlli e la loro verifica sulla checklist di lavoro, da conservare nella documentazione dell'acquisto. Questo strumento di lavoro, da utilizzare a partire da un valore d'acquisto da determinare, rinforza il SCI.

Le procedure di verifica effettuate nei settori M+D e IKTM sono consistite a esaminare i controlli integrati nel processo degli acquisti, dell'ordine di pagamento e di fatturazione. Gli elementi relativi alla procedura d'acquisto (scelta della procedura, verifica giuridica, documentazione, bando di concorso, valutazione, aggiudicazione, pubblicazione sulla piattaforma simap.ch ecc.) sono oggetto di un rapporto separato del CDF (PA 14501).

I controlli integrati nel processo degli acquisti nei settori esaminati sono efficaci. Ciononostante, l'organizzazione e la documentazione devono essere formalizzate e organizzate.

**Testo originale in francese**



## **Audit of the internal control system for purchasing Federal Customs Administration**

### **Key points**

---

The purchasing process of the Federal Customs Administration (FCA) that was examined by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) is primarily condensed into two specialist sections attached to the operations division – the "Materials and Printed Matter" (M+P) section and the "Information and Communication Technologies Management" (ICTM) section. It is supported by the SAP MM (material management) application which incorporates two levels of approval involving one of the purchasing sections and either the authorising entity or, for purchases exceeding CHF 50 000, senior management. A final inspection is performed by the finance division (FIRE) when payment is due to be released. The responsibilities attached to each level of approval are defined in the organisational regulations. Employees with user profiles are appointed.

The internal control system (ICS) for purchasing is documented in workflow charts and risk matrices. However, this documentation has to be redrafted due to the restructuring of the FCA that is under way. New charts now exist and the risk matrices need to be reviewed as a result. This work is currently being performed. The report recommends cutting down on risk matrices and reintroducing inspection points in the working checklists.

The risk matrices make buyers aware of the risks to be taken into account when carrying out the tasks involved in the process. The inspections included in the risk matrices are not systematically reviewed by the heads of the M+P and ICTM sections. The report recommends establishing these inspections and reviews on the working checklist, which should be kept in the purchasing dossier. This working instrument, which should be applied for purchases of a value to be determined, strengthens the internal control system.

The audit procedures conducted in the areas examined (M+P, ICTM) consisted in verifying the inspections included in the purchasing process, from the purchase order to payment of the invoice. The various steps relating to the procurement procedure (choice of procedure, legal assessment, documentation, invitation to tender, evaluation, award, publication in [simap.ch](http://simap.ch), etc.) are covered in a separate SFAO report (PA 14501).

The inspections included in the purchasing process for the areas examined are effective. However, the way in which they are organised and documented should be formalised and structured.

### **Original Text in French**

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mandat et approche d'audit</b>	<b>8</b>
1.1	Introduction	8
1.2	Objectifs d'audit	8
1.3	Etendue de l'audit et normes applicables	8
1.4	Documentation et renseignements	9
<b>2</b>	<b>L'importance des achats</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Organisation centralisée des achats de l'AFD à la Direction générale des douanes</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Un processus d'achat supporté par le logiciel SAP</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Une organisation réglementée au niveau supérieur</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Réorganisation en cours</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>La section « Matériel et Imprimés » procède à une grande partie des achats</b>	<b>11</b>
7.1	Des dossiers d'achat tenus sans check liste de contrôle	11
7.2	Un contrôle budgétaire intégré dans le système SAP	12
7.3	Des dossiers approuvés par les acheteurs	12
7.4	Une supervision basée sur l'autocontrôle	13
7.5	Une validation impliquant l'ordonnateur	13
<b>8</b>	<b>La section « IKTM » procède aux achats de la technique de l'information et de la communication</b>	<b>14</b>
8.1	Des dossiers d'achat non supervisés	14
8.2	« Kreditoren-work flow » identique à la section « Matériel et Imprimés »	15
<b>9</b>	<b>Déclenchement du paiement par les services financiers</b>	<b>15</b>
<b>10</b>	<b>Evaluation globale de la formalisation du système de contrôle interne</b>	<b>16</b>
<b>11</b>	<b>Discussion finale</b>	<b>17</b>
<b>Annexe 1 :</b>	<b>Bases légales, Priorité des recommandations du CDF</b>	<b>18</b>
<b>Annexe 2 :</b>	<b>Abréviations</b>	<b>19</b>



## **1 Mandat et approche d'audit**

### **1.1 Introduction**

L'exécution du mandat s'inscrit dans le contexte de l'audit annuel du Compte d'Etat. L'approche d'audit retenue s'oriente d'une part sur la vérification de la fiabilité des contrôles – système de contrôle interne (SCI) – dans les processus essentiels et d'autre part sur d'autres procédures d'audit de détail après les travaux de bouclage. L'analyse des processus essentiels est effectuée selon un plan de rotation défini. Au sein de l'AFD, le processus des achats est attribué à la section matériel et imprimés (section M+D), à la Section gestion en matière de TIC (section IKTM), à la Section Immobilier ainsi qu'à la division redevances sur le trafic des poids lourds (RPLP). Ces unités d'organisation sont rattachées à la division principale d'exploitation de l'AFD.

### **1.2 Objectifs d'audit**

Les objectifs d'audit sont les suivants:

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

### **1.3 Etendue de l'audit et normes applicables**

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

Le processus des achats de la section immobilier ne fait pas partie de l'étendue du mandat, en raison de l'importance relative du volume d'achats. De même, le processus des achats de la division RPLP n'a pas été analysé. Les achats empruntant le processus d'imputation entre les unités administratives ne sont également pas retenus dans le mandat.

Les procédures d'audit n'ont pas porté sur la vérification de la Directive concernant les marchés publics du Département fédéral des finances (DFP).

Les conclusions contenues dans le rapport se fondent sur des tests de justificatifs et de transactions effectués par sondage. La détermination de l'étendue de ces tests est basée sur le principe de

l'importance relative et de considérations sur les risques associés aux domaines d'activité. La taille des tests n'est pas nécessairement représentative.

Aucune recommandation en suspens provenant de précédentes révisions dans le domaine examiné n'a dû faire l'objet d'un suivi.

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

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

#### **1.4 Documentation et renseignements**

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

## **2 L'importance des achats**

Le volume des achats effectués par l'AFD au sein des sections examinées, résultant des commandes passées et des factures reçues à la date des travaux, se monte à près de 49 millions de francs, correspondant à plus de 7'000 commandes en 2014, à la date de l'exécution des procédures d'audit.

## **3 Organisation centralisée des achats de l'AFD à la Direction générale des douanes**

Dans la structure d'organisation de l'AFD, les fonctions d'achat sont effectuées au sein de la division principale d'exploitation de l'AFD (division RPLP, sections M+D, IKTM et Immobilier). Dans le processus d'achat, la collaboration avec d'autres offices de la Confédération est fixée dans des règlements supérieurs de la Confédération ou des conventions passées avec d'autres offices. C'est le cas en particulier dans le domaine de l'informatique où les matériels et prestations du catalogue de l'Office fédéral de l'informatique et de la communication (OFIT) sont imposés. Ces prestations ne font pas l'objet d'un règlement pécuniaire mais sont traitées selon le processus d'imputation entre les unités administratives de la Confédération. Dans d'autres domaines,



notamment en matière d'équipements du Corps des gardes-frontières, la collaboration en matière d'achats est fixée par conventions avec armasuisse dans des domaines d'acquisition précis. Dans ce dernier cas, les prestations internes font l'objet d'un règlement pécuniaire et empruntent par conséquent le processus de traitement des créanciers.

En termes de volume, les acquisitions faites auprès de tiers sont essentiellement traitées par la section M+D, comprenant 13 collaborateurs, avec un volume de 44 millions de francs en 2014. Les achats effectués auprès de tiers par la section IKTM revêtent une part marginale, avec un montant de 5 millions de francs en 2014 – état fin novembre 2014 – et 3 collaborateurs. La section Immobilier procède également à des achats, de manière accessoire cependant puisque les immeubles de l'AFD sont gérés par l'Office des constructions et de la logistique (OFCL).

#### **4 Un processus d'achat supporté par le logiciel SAP**

Le logiciel SAP, module MM (gestion des stocks), supporte l'ensemble du processus des achats, de la commande, en passant par la livraison, jusqu'à la facturation des achats effectués. Le cheminement de la transaction est interrogeable sur SAP, permettant de suivre le flux intervenu. Les transactions qui n'empruntent pas le processus sont marginales.

#### **5 Une organisation réglementée au niveau supérieur**

Le Règlement de gestion de la Direction générale des douanes (GO OZD) fixe les principes en matière d'organisation de la fonction des achats et précise les compétences qui lui sont rattachées. D'autres dispositions sont contenues dans le Règlement de gestion de la division d'exploitation (GO O). Les séquences de déroulement, en conformité avec les fonctionnalités du module MM de SAP sont précisées. Les interactions avec le Centre de services en matière de finances du Département fédéral des finances (DLZ FI) sont également mentionnées. Le DLZ FI occupe un rôle important dans le processus des achats car il réceptionne et règle les factures après leur validation par la section finances de l'AFD. Plus encore, le DLZ FI gère la base de données des fournisseurs. Le processus d'achat intègre deux niveaux d'approbation des commandes avant validation par le Service financier (FIRE) selon la logique d'organisation de l'AFD dans le module MM de SAP.

#### **6 Réorganisation en cours**

Une réorganisation est en cours à l'AFD. Les processus sont redessinés. Les fonctions et attributions sont redéfinies. Dans le domaine des achats, la centralisation des achats est conservée. C'est dans ce contexte que les procédures d'audit ont été effectuées et dès lors sont valables.

## 7 La section « Matériel et Imprimés » procède à une grande partie des achats

### 7.1 Des dossiers d'achat tenus sans check liste de contrôle

Pour chaque acquisition ou commande, un dossier d'achat est préparé. Il contient tous les documents recueillis, allant de la remise du besoin par l'entité requérante, jusqu'à la facture et la matérialisation de la livraison intervenue. C'est un dossier de travail que l'acheteur complète au fur et à mesure de la progression de l'acquisition du bien ou du service commandé. Il est conservé sous forme papier dans la section M+D. Une note à l'attention de l'ensemble des services indique la personne de contact de la section M+D en fonction de la marchandise ou prestation recherchée.

La matrice des risques retient 18 risques différents et précise les mesures destinées à les réduire. Parmi les 18 risques et mesures, 8 contrôles sont identifiés comme étant clé. Les risques principaux sont limités par des mesures que l'acheteur lui-même doit mettre en œuvre. Par exemple, pour chaque acquisition, l'acheteur doit vérifier le bien-fondé de la demande. Cette vérification est effectuée sur la base d'un rapport, d'un contrat d'achat, d'un contrat d'entretien, etc. Les acquisitions effectuées dans le prolongement de la signature d'un contrat obéissent à la même logique d'approbation. En matière de contrats, des dispositions spécifiques sont précisées dans le GO O en termes de compétence de signature.

	Conclusion
●	Les différents documents du dossier d'achat permettent de vérifier l'exécution des contrôles prévus par les mesures d'organisation. Les tests effectués, complétés par des informations reçues de la section M+D, permettent de vérifier l'existence des contrôles. Une check liste de contrôle n'est cependant pas intégrée au dossier d'achat.

#### *Recommandation No. 1 (Priorité 2)*

*Le CDF recommande de récapituler les contrôles prévus par la matrice des risques sous forme de liste à inclure dans chaque dossier d'acquisition, soit un déplacement des points de contrôle de la matrice, dans une check liste de travail à l'usage des acheteurs.*

Prise de position de l'AFD:

Die Checkliste pro Dossier wird entsprechend umgesetzt. Bei der Erstellung wird entschieden, ob eine Checkliste pro Bereich (Logistik, IKS, Immobilien) oder eine übergreifende Checkliste erstellt wird.



## 7.2 Un contrôle budgétaire intégré dans le système SAP

L'imputation de la commande par l'acheteur sur le centre de coût comme l'imputation à la rubrique correspondante des charges ou des immobilisations déclenche une vérification dans le système SAP sur la disponibilité budgétaire. La responsabilité de l'imputation au centre de coût et de la vérification budgétaire incombe à l'acheteur.

La matrice des risques relève comme risque élevé le contrôle lié aux disponibilités budgétaires et impute cette responsabilité au chef de la section M+D.

	Conclusion
■	<i>Une imputation correcte au centre de coût dans SAP déclenche une vérification de la disponibilité budgétaire. En cas d'insuffisance, le „Kreditoren-work flow“ SAP bloque la transaction. L'évidence du contrôle a été vérifiée par observation. La page notifiant la disponibilité budgétaire ou l'insuffisance budgétaire n'est pas versée au dossier d'achat.</i>

### Recommandation No. 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande de matérialiser le contrôle intégré dans le système SAP en procédant à une impression de la page SAP notifiant la disponibilité du budget à l'acheteur ou par l'apposition d'un visa sur la check liste de travail.

Prise de position de l'AFD:

Der Nachweis der erfolgten Kontrolle, ob genug Budget vorhanden ist, wird wie empfohlen in die Checkliste (ex. Empfehlung Nr. 1) integriert (Fragefeld und Visum auf Checkliste).

## 7.3 Des dossiers approuvés par les acheteurs

Dans l'organisation des acquisitions, les acheteurs travaillent de manière autonome et vérifient que toutes les étapes allant de la commande à la facturation sont établies conformément à la réglementation interne, aux conditions fixées, etc. Les évidences de contrôle sont matérialisées sur les documents versés au dossier comme la validité de la demande, la conformité des conditions obtenues par rapport au contrat-cadre, etc. La dernière étape du processus est constituée par la vérification de la facture reçue et préalablement scannée par le DLZ FI et intégrée au „Kreditoren-work flow“ SAP. En donnant son approbation dans SAP, l'acheteur entérine toutes les étapes de contrôle situées en amont. Il porte par conséquent la responsabilité de la validité de l'acquisition.

La matrice des risques ne retient pas l'approbation dans SAP par l'acheteur comme contrôle car l'approbation résulte de l'ensemble des 18 contrôles inventoriés dans la matrice.

Conclusion	
●	L'acheteur vérifie les éléments nécessaires à la libération du paiement. Ensuite, il libère dans SAP le bon pour paiement après contrôle de la facture et de la livraison du bien ou de la prestation. Le contrôle est matérialisé dans le „Kreditoren-work flow“ SAP.

#### 7.4 Une supervision basée sur l'autocontrôle

Dans le système de contrôle mis en place dans la section M+D, les acheteurs sont appelés à vérifier que les contrôles sont effectués régulièrement conformément aux 18 points contenus dans la matrice des risques. Ils attestent, par apposition d'une croix sur le fichier de la matrice, qu'ils ont effectué les contrôles sur les dossiers d'achat traités. Le Chef de la section M+D compile les informations reçues et les présente sous forme de grille de contrôle pour vérification de l'adhésion au système.

La matrice des risques ne retient pas le contrôle de supervision exercé par le Chef de la section M+D.

Conclusion	
■	<i>La supervision exercée par le Chef de la section M+D consiste à recueillir les déclarations faites par les acheteurs sur l'exécution des contrôles dans l'accomplissement de leur fonction. C'est une approche basée sur l'autocontrôle. Elle ne fait pas intervenir de manière systématique un regard tiers sur les dossiers.</i>

*Recommandation No. 3 (Priorité 2)*

*Le CDF recommande de formaliser la revue des dossiers d'achat par le Chef de la section M+D par l'apposition d'un visa sur la check liste de travail à conserver dans le dossier d'achat.*

<p>Prise de position de l'AFD:</p> <p>Die Dossierkontrolle wird ab einem finanziellen Volumen von 20'000 CHF als obligatorisch erklärt. Der Nachweis der erfolgten Dossierkontrolle durch den Chef Sektion M+D (neu Sektion Beschaffung), wird wie empfohlen in die Checkliste (ex Empfehlung Nr. 1) integriert (Visum auf Checkliste).</p>
---

#### 7.5 Une validation impliquant l'ordonnateur

L'entité ordonnatrice de la commande valide, après approbation par l'acheteur, la transaction avant paiement. La validation, impliquant l'ordonnateur, a valeur d'approbation au même titre que celle délivrée par le requérant. Les deux niveaux d'autorisation sont matérialisés dans le „Kreditoren-work flow“ SAP et calqués sur les mesures prévues dans le GO OZD. Les collaborateurs autorisés



à engager des dépenses sont désignés. Pour les acquisitions de plus de 50'000, la seconde approbation requiert l'aval d'un membre de la direction.

La matrice des risques ne reprend pas les contrôles de validation du „Kreditoren-work flow“ SAP car ceux-ci résument l'ensemble des contrôles effectués par les acheteurs et les services ordonnateurs.

	Conclusion
●	L'ordonnateur de la commande valide la transaction d'achat dans le système SAP. La validation du collaborateur est matérialisée dans le „Kreditoren-work flow“ SAP.

## **8 La section « IKTM » procède aux achats de la technique de l'information et de la communication**

### **8.1 Des dossiers d'achat non supervisés**

L'organisation du service des achats de la section IKTM est semblable à celle de la section M+D, à la différence que le volume des achats est inférieur, que le prestataire principal est l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication puisque toutes les prestations du catalogue doivent être acquises par ce canal. Une autre différence dans le fonctionnement réside dans le rôle occupé par la section « Büroautomation » dans la formalisation des demandes et la gestion des dossiers d'achat. Le système actuellement en place s'inscrit dans le cadre de la réorganisation en cours à l'AFD. Au terme de celle-ci, les attributions de la section IKTM seront précisées dans le domaine des achats. Dans le rapport SCI à l'attention du « IKS-Beauftragter », le Chef de la section IKTM relève ces éléments pour justifier l'absence de mise en place de l'organisation des contrôles et de leur supervision.

La matrice des risques relève les contrôles-clé rattachés au processus et évaluent les risques correspondants de « bas » à « moyen ».

	Conclusion
■	Les tests permettent de vérifier l'existence des contrôles mis en place dans la matrice des risques. La documentation des contrôles est faite en partie dans les dossiers tenus par les acheteurs et dans les pièces jointes électroniquement aux dossiers de commande. Une check liste de travail ne formalise pas cependant l'exécution des contrôles et la supervision de ceux-ci n'est pas effectuée.

#### Recommandation No. 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande d'introduire dans la section IKTM l'usage de la check liste de travail et de sa validation par le Chef de la section IKTM.

Prise de position de l'AFD:

Im Zusammenhang mit der Reorganisation der OZD werden die Beschaffungsprozesse neu gestaltet. In der zukünftigen Sektion Portfoliomanagement & Controlling/Reporting wird eine Beschaffungsstelle geschaffen und mit einem Fachspezialisten für IKT Beschaffungen besetzt. Beschaffungen nach WTO-Recht bis und mit Einladungsverfahren werden durch diese Stelle abgewickelt und koordiniert in Zusammenarbeit mit dem CC Beschaffungen der Sektion Führungsunterstützung der HA Ressourcen. Die Qualitätssicherung im Beschaffungsprozess ist in der Sektion Portfoliomanagement & Controlling/Reporting ein integrierender Bestandteil dieser Stelle. Neben einem durchgehenden Dokumentations- und Ablagenkonzept werden auch Checklisten erarbeitet, um das konforme Verfahren sicherzustellen. Die Fachspezialisten Qualitätssicherung/Risikomanagement prüfen ihrerseits periodisch die korrekte Abwicklung der Beschaffungsprozesse.

Beschaffungen von Nicht-Standardgütern, die den Schwellenwert für ein Einladungsverfahren überschreiten, werden von der S Führungsunterstützung der Hauptabteilung Ressourcen geführt. Auch diese Organisationseinheit hat neben zwei Beschaffungsspezialisten eine eigene Qualitätssicherung (2 Stellen).

#### **8.2 « Kreditoren-work flow » identique à la section « Matériel et Imprimés »**

Le traitement et les niveaux d'approbation intégrés dans le „Kreditoren-work flow“ sont pareils à la section M+D. Les conclusions énoncées sous 7.3 et 7.5, concernant la section M+D, valent également pour la section IKTM.

#### **9 Déclenchement du paiement par les services financiers**

Le déclenchement du paiement est effectué par vérification de la liste des paiements avec les justificatifs (mention WF-BATCH dans la colonne « gebucht von ») par les services financiers FIRE. De plus les services financiers FIRE vérifient que les montants présentés au paiement de plus de 50'000 sont approuvés par un membre de la direction conformément aux dispositions du GO OZD. La liste est visée puis validée par un autre collaborateur autorisé du service. Le traitement du fichier de paiement est ensuite effectué par le DI DLZ. Il met fin au traitement de la transaction dans le „Kreditoren-work flow“ SAP.

La concordance entre liste de paiement et justificatifs est identifiée comme contrôle-clé dans la matrice des risques, de même que la vérification de l'autorisation des paiements de plus de 50'000 francs.



	Conclusion
●	Les listes de paiement sont systématiquement pointées avec les justificatifs et visées avant archivage. Les montants de plus de 50'000 francs sont mis en évidence par surlignage dans le fichier de travail comme évidence de contrôle.

## 10 Evaluation globale de la formalisation du système de contrôle interne

- Documentation du système de contrôle interne  
Le SCI est documenté dans des diagrammes de déroulement, avec une reprise sous forme de tableau, quant au contenu des étapes de traitement et des contrôles prévus par les mesures d'organisation ou le système SAP. Les principes fixés par l'AFF dans les Directives sur le SCI sont respectés. Dans le niveau de développement, la documentation du SCI atteint l'échelle 3-4 dans le modèle d'évaluation présenté dans le Guide SCI de l'AFF – voir schéma en page 14 du Guide. Les nouveaux processus issus de la réorganisation sont actuellement en cours d'établissement. Ils mettent en évidence les points de contrôle et les niveaux d'approbation. Les nouvelles matrices des risques, calquées sur les nouveaux diagrammes de déroulement, ne sont pas encore établies. La nouvelle documentation s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle structure d'organisation valable à compter du 1<sup>er</sup> mai 2015.
- Forme du système de contrôle interne  
La forme retenue dans la documentation du SCI s'appuie sur les modèles produits par l'AFF. Un inventaire des sous-processus des achats est dressé et les risques et contrôles associés à chaque sous-processus sont documentés dans la matrice des risques. Un allègement des matrices pourrait être atteint par l'adoption de check listes de travail adaptées au type d'acquisitions (achat de matières, de services ou d'objets spécifiques comme les vignettes).
- Exécution des contrôles-clé  
Les contrôles-clé relevés dans les matrices de risque répondent aux risques identifiés. Ils réduisent des risques jugés de « moyen » à « élevé ».
- Documentation des contrôles-clé  
La documentation des contrôles-clé se base sur des procédures d'autocontrôle. Ils ne sont pas suffisamment documentés. Une check liste de travail, vérifiant l'adhésion aux différents points de contrôle, visée par le chef de section, doit être établie pour les dossiers d'achat dont la valeur excède une limite à définir.
- Efficacité des contrôles-clé  
Les contrôles-clé réduisent les risques identifiés par l'AFD. Ils comprennent des contrôles automatiques, intégrés dans le „Kreditoren-work flow“ SAP. Les tests effectués démontrent leur efficacité. Les autres contrôles-clé, associés au traitement des dossiers assurent la validité des achats. Les contrôles-clé sont efficaces.
- Contrôles compensatoires  
Pas de contrôles compensatoires nécessaires dans les domaines examinés.

## 11 Discussion finale

La discussion finale s'est tenue avec l'AFD le 13 mars 2015. Les représentants suivants ont participé à la discussion:

AFD [REDACTED]  
[REDACTED] divers collaborateurs concernés

CDF Monsieur Eric-Serge Jeannet (vice-directeur), Messieurs A. Meyer et A. Vuilleumier,  
Madame L. Alberte

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

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



## **Annexe 1 : Bases légales, Priorité des recommandations du CDF**

### **Bases légales :**

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

Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)

Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)

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

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

## **Annexe 2 : Abréviations**

AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFF	Département fédéral des finances
DLZ FI	Centre de services en matière de finances du Département fédéral des finances
FIRE	Service financier de l'AFD
GO O	Règlement de gestion de la division d'exploitation
GO OZD	Règlement de gestion de la Direction générale des douanes
IKTM	Management des techniques de l'information et de la communication
M+D	Matériel et imprimés
MM	Gestion des stocks
OFCL	Office des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'information et de la communication
RPLP	Redevances sur le trafic des poids lourds
SAP	Software de gestion
SCI	Système de contrôle interne
TIC	Techniques de l'information et de la communication