

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



COVID-19 : Audit des achats de l'application informatique pour la vaccination

Office fédéral de la santé publique

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	316.21605
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter : @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine qu'à la forme féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Étendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Le choix des fournisseurs est partiellement transparent.....	16
2.1 La Confédération soutient les cantons dans leurs domaines de compétence.....	16
2.2 Les bases de décision sur lesquelles s'est fait le choix des fournisseurs sont insuffisamment documentées.....	16
2.3 Manque de clarté concernant les capacités informatiques des entreprises sélectionnées.....	17
3 Adjudications de gré à gré uniquement.....	19
3.1 Service d'achat central de la Confédération sollicité a posteriori.....	19
3.2 Conditions reprises telles quelles dans les contrats subséquents	22
4 Le contrôle du respect des dispositions contractuelles et de la facturation est insuffisant et non conforme aux contrats.....	25
4.1 La facturation n'est pas conforme aux dispositions contractuelles	25
4.2 Les montants facturés pour les prestations du second semestre 2021 ne sont pas étayables.....	27
5 Projet mené majoritairement par des chargés de projet externes.....	29
5.1 Cas apparents de conflit d'intérêts.....	29
Annexe 1 : Bases légales	31
Annexe 2 : Abréviations	32
Annexe 3 : Modèle de Putnam	33

COVID-19 : Audit des achats de l'application informatique pour la vaccination

Office fédéral de la santé publique

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'acquisition d'un système d'inscription, d'enregistrement et de prise de rendez-vous avec documentation des vaccinations par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour un montant de 11,15 millions de francs. Après des débuts difficiles, l'application a été utilisée par la majorité des cantons.

Le CDF a constaté des manquements et des faiblesses dans le processus d'acquisition ainsi que dans le contrôle des contrats et des factures. Ceux-ci doivent être relativisés dans le contexte de la situation extraordinaire et difficilement planifiable de l'époque.

Une documentation incomplète limite la traçabilité de la sélection des fournisseurs

En principe, l'acquisition d'une application informatique pour soutenir une campagne de vaccination relève des cantons. En raison de l'urgence de la situation et en accord avec les cantons, l'OFSP a acquis l'application pour la plupart des cantons à la fin de l'année 2020.

Le marché a été adjugé à un fournisseur 1 et à son sous-traitant (fournisseur 2). Sur la base des documents disponibles et des entretiens menés, le CDF n'est pas en mesure de comprendre pleinement la décision de l'OFSP. Le contrat initial portait sur un montant de 950 000 francs (hors TVA). Service compétent en la matière, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) n'a été impliqué qu'après la sélection des fournisseurs. Tous les contrats ont été signés une fois les prestations fournies et les paiements effectués.

À l'origine, il était prévu que l'OFSP exécute l'adjudication de gré à gré, la responsabilité et le développement étant ensuite confiés aux cantons. Au printemps 2021, le conseiller fédéral compétent a décidé de laisser l'application et le financement sous la responsabilité de l'OFCL.

Manque de clarté dans le calcul des prestations contractuelles

En juillet 2021, l'OFSP a conclu des contrats séparés de maintenance et de développement avec le fournisseur 1 et le fournisseur 2 (ancien sous-traitant) dans le cadre d'un marché de gré à gré pour un coût total plafonné à 10,2 millions de francs (hors TVA). Sur ce montant, 4,3 millions (hors TVA) reviennent au fournisseur 1 et 5,9 millions (hors TVA) au fournisseur 2. L'OFSP n'a pas été en mesure d'expliquer de manière concluante la base sur laquelle les prestations ont été commandées.

Les conditions contractuelles n'ont pas été négociées. Les tarifs journaliers proposés pour les prestations de développement, de traduction et d'assistance de 1500 à 2000 francs sont élevés en comparaison sectorielle.

Les fournisseurs conservent les droits de propriété intellectuelle

Les contrats conclus dérogent en partie aux conditions générales (CG) de la Confédération. L'OFCL a informé l'OFSP par écrit des risques qui en découlent. Conformément aux dispositions contractuelles, les fournisseurs conservent notamment la propriété intellectuelle de l'application informatique. L'OFSP se place ainsi dans une position de dépendance accrue. Si les fournisseurs venaient à commercialiser les développements de l'application, la Confédération ne percevrait aucun revenu.

Des collaborateurs essentiellement externes et temporaires

En raison d'un manque de ressources et d'absences pour cause de maladie, l'OFSP a été contraint de faire appel à des collaborateurs externes et temporaires pour une grande partie des activités liées aux processus d'achat et de développement.

Le personnel de l'OFSP disposant de compétences informatiques spécifiques ou les représentants de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication n'ont pas été directement impliqués, sauf en partie lors de l'acquisition initiale.

Conflits d'intérêts apparents

Le responsable de la numérisation des processus COVID-19 a dû être remplacé à court terme, le poste a alors été attribué à un collaborateur externe. Ce dernier était un ex-colleague de travail du fournisseur 2 et, lors de l'audit, un partenaire commercial d'entreprises tierces. Les entretiens avec l'OFSP ne permettent pas d'établir clairement si la question du conflit d'intérêts apparent a été abordée. Le responsable de la numérisation des processus COVID-19 aurait signalé un autre cas, sans que l'OFSP ne prenne de mesures à ce sujet.

Des factures forfaitaires sans relevés de prestations

Ne disposant pas des rapports de travail, l'OFSP n'a pas pu procéder au contrôle matériel des prestations facturées et ce, bien que les fournisseurs soient contractuellement tenus de fournir ces rapports. L'OFSP n'a jamais réclamé ces documents si bien qu'aucun contrôle effectif des factures n'a eu lieu.

Le CDF a constaté que le fournisseur 2 a facturé pour plusieurs mois des montants forfaitaires à hauteur d'environ un demi-million de francs chacun. Or, le contrat stipule que les prestations doivent être facturées sur la base des charges effectives. Le CDF n'a pas obtenu les relevés de prestations demandés. L'OFSP n'a pas remis en question ou justifié cette pratique de facturation de manière compréhensible.

Les factures pour les prestations du second semestre 2021 ne sont pas plausibles

Sur la base des documents disponibles, le CDF a comparé les coûts facturés avec les fonctionnalités développées. Cette comparaison a mis en lumière un manque de concordance pour le second semestre 2021 et les prestations facturées, estimées à environ 2 millions de francs, ne sont pas compréhensibles. L'OFSP n'a pas contesté cette divergence entre les coûts facturés et les prestations fournies.

Texte original en allemand

COVID-19: Beschaffungsprüfung der IT-Applikation zur Impfung

Bundesamt für Gesundheit

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Beschaffung eines Anmelde-, Registrier- sowie Terminalsystems mit Impfdokumentation im Umfang von 11,15 Millionen Franken geprüft. Die Applikation wurde nach anfänglichen Schwierigkeiten von der Mehrheit der Kantone eingesetzt.

Dabei stellte die EFK Versäumnisse und Schwachpunkte bei der Beschaffung sowie bei der Vertrags- und Rechnungskontrolle fest. Diese sind im Kontext der damaligen ausserordentlichen, wenig planbaren Lage zu relativieren.

Unvollständige Unterlagen schränken die Nachvollziehbarkeit der Lieferantenauswahl ein

Die Beschaffung einer IT-Applikation zur Unterstützung der Impfkampagne fällt grundsätzlich in den kantonalen Zuständigkeitsbereich. In Abstimmung mit den Kantonen hat das BAG aufgrund der ausserordentlichen Dringlichkeit Ende 2020 die Beschaffung für die Mehrheit der Kantone übernommen.

Den Zuschlag erhielt die Lieferantin 1 mit einer Subunternehmerin (Lieferantin 2). Den BAG-Entscheid für die Wahl kann die EFK aufgrund der verfügbaren Unterlagen und Gesprächen nicht vollständig nachvollziehen. Der initiale Vertrag hatte ein Volumen von 950 000 Franken (exkl. MWST). Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) als zuständiges Fachamt wurde erst nach Auswahl der Lieferanten miteinbezogen. Die Unterzeichnung sämtlicher Verträge erfolgte nach bereits erbrachten Leistungen und Zahlungen.

Ursprünglich war geplant, dass das BAG die freihändige Vergabe der Initialbeschaffung vornimmt, die Verantwortung und die Weiterentwicklung anschliessend durch die Kantone wahrgenommen wird. Im Frühling 2021 hat der zuständige Bundesrat entschieden, die Applikation und die Finanzierung weiterhin in der Verantwortung des BAG zu belassen.

Unklare Berechnung der Vertragsleistungen

Im Juli 2021 hat das BAG mit Lieferantin 1 und Lieferantin 2 (ehemalige Subunternehmerin) separate Folgeverträge für Wartung und Weiterentwicklung über ein Kostendach im Gesamtumfang von 10,2 Millionen Franken (exkl. MWST) im freihändigen Verfahren erstellt. Davon entfallen 4,3 Millionen Franken (exkl. MWST) auf Lieferantin 1 und 5,9 Millionen Franken (exkl. MWST) auf Lieferantin 2. Auf welcher Basis sich der Leistungsbedarf zusammensetzt, konnte vom BAG nicht abschliessend dargelegt werden.

Eine Verhandlung über die Konditionen hat nicht stattgefunden. Die offerierten Tagessätze für Entwicklungs-, Übersetzungs- und Supportleistungen sind mit zwischen 1500 und 2000 Franken im Branchenvergleich als hoch einzuschätzen.

Das geistige Eigentum verbleibt bei den Lieferanten

Beim Vertrag wurde teilweise von den Allgemeinen Vertragsbedingungen (AGB) des Bundes abgewichen. Das BAG hat das BBL schriftlich auf Risiken, die sich daraus ergeben, hingewiesen. Gemäss den Vertragsbestimmungen verbleibt unter anderem das geistige Eigentum an der IT-Applikation bei den Lieferanten. Das BAG setzt sich dadurch einer erhöhten Abhängigkeit aus. Bei einer möglichen Kommerzialisierung der Weiterentwicklungen durch die Lieferanten wäre der Bund an diesen Erträgen nicht beteiligt.

Mehrheitlich externe und temporäre Mitarbeitende eingesetzt

Aufgrund von Ressourcenengpässen und krankheitsbedingten Ausfällen war das BAG gezwungen, wesentliche Teile der Tätigkeiten im Beschaffungs- und Weiterentwicklungsprozess durch externe und temporäre Mitarbeitende abzuwickeln.

Mitarbeitende des BAG mit spezifischen IT-Fachkompetenzen oder Vertreter des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation waren, ausser teilweise bei der Initialbeschaffung, nicht direkt involviert.

Dem Anschein nach vorliegende Interessenkonflikte

Die Position des Leiters Digitalisierung COVID-19 musste kurzfristig neu besetzt werden. Hierzu wurde ein externer Mitarbeiter hinzugezogen. Dieser und der Geschäftsführer von Lieferantin 2 waren ehemalige Arbeitskollegen und zum Prüfungszeitpunkt Geschäftspartner in Drittfirmen. Aus den Gesprächen mit dem BAG geht nicht eindeutig hervor, ob dieser dem Anschein nach vorliegende Interessenkonflikt offengelegt wurde. Ein weiterer Fall soll der Leiter Digitalisierung COVID-19 gemeldet haben, Massnahmen vom BAG dazu sind nicht erkennbar.

Pauschale Abrechnungen ohne Leistungsnachweis

Die inhaltliche Kontrolle der in Rechnung gestellten Leistungen kann aufgrund der fehlenden Arbeitsrapporte durch das BAG nicht vorgenommen werden, obwohl die Lieferanten vertraglich zur Ablieferung von Arbeitsrapporten verpflichtet sind. Das BAG hat diese nie angefordert, sodass de facto keine inhaltliche Rechnungsprüfung stattgefunden hat.

Die EFK hat festgestellt, dass Lieferantin 2 über mehrere Monate Pauschalbeträge in der Höhe von jeweils rund einer halben Million Franken in Rechnung gestellt hat. Vertraglich sind die Leistungen jedoch nach Aufwand abzurechnen. Die EFK hat die eingeforderten Leistungsnachweise nicht erhalten. Das BAG hat diese Abrechnungspraxis nicht hinterfragt bzw. nicht nachvollziehbar begründet.

Die Rechnungen für Leistungen im zweiten Semester 2021 sind nicht plausibel

Die EFK hat auf Basis der verfügbaren Unterlagen die fakturierten Kosten den entwickelten Funktionalitäten gegenüberstellen lassen. Diese passen für das zweite Semester 2021 nicht zusammen und verrechnete Leistungen in einem geschätzten Umfang von circa 2 Millionen Franken sind nicht nachvollziehbar. Das BAG hat dieses Missverhältnis zwischen Abrechnung und Leistungserbringung nicht hinterfragt.

COVID-19: Verifica dell'acquisto di un'applicazione informatica per la vaccinazione

Ufficio federale della sanità pubblica

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'acquisto pari a 11,15 milioni di franchi da parte dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) di un'applicazione informatica per la gestione delle iscrizioni e degli appuntamenti per la vaccinazione contro il COVID-19 nonché della registrazione dei relativi dati. Dopo le difficoltà iniziali, l'applicazione è stata utilizzata dalla maggior parte dei Cantoni.

Il CDF ha constatato omissioni e carenze nel processo di acquisto dell'applicazione così come nel controllo dei contratti e delle fatture. Ritiene tuttavia che occorra relativizzare queste irregolarità tenuto conto della situazione straordinaria e difficilmente pianificabile a cui si riferiscono.

La documentazione incompleta limita la trasparenza sul processo di selezione dei fornitori

In linea di massima, l'acquisto di un'applicazione informatica a sostegno di una campagna vaccinale rientra nell'ambito di competenza dei Cantoni. A causa della particolare urgenza e d'intesa con i Cantoni, alla fine del 2020 l'UFSP si è occupata dell'acquisto dell'applicazione per la maggior parte dei Cantoni.

La commessa è stata aggiudicata a un fornitore 1 e al suo subappaltatore (fornitore 2). Sulla base della documentazione disponibile e dei colloqui svolti, il CDF non è in grado di ricostruire completamente il processo decisionale che ha determinato l'aggiudicazione da parte dell'UFSP. Il contratto iniziale prevedeva un volume di 950 000 franchi (IVA esclusa). L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), in quanto ufficio specializzato competente, è stato coinvolto nel processo soltanto dopo la selezione dei fornitori. La firma di tutti i contratti è avvenuta dopo che le prestazioni erano già state fornite e i pagamenti effettuati.

Originariamente era previsto che l'UFSP effettuasse l'aggiudicazione dell'acquisto iniziale per incarico diretto e che i Cantoni ne assumessero successivamente la responsabilità e l'ulteriore sviluppo. Nella primavera del 2021, il consigliere federale competente ha deciso che l'applicazione e il suo finanziamento sarebbero rimasti di competenza dell'UFSP.

Mancanza di chiarezza nel calcolo delle prestazioni contrattuali

Nel luglio del 2021, l'UFSP ha elaborato, nel quadro di una procedura per incarico diretto, contratti successivi separati per la manutenzione e l'ulteriore sviluppo con il fornitore 1 e il fornitore 2 (ex subappaltatore) per un importo massimo dei costi pari complessivamente a 10,2 milioni di franchi (IVA esclusa). Di questo importo, 4,3 milioni (IVA esclusa) erano destinati al fornitore 1 e 5,9 milioni (IVA esclusa) al fornitore 2. L'UFSP non è stato in grado di spiegare con precisione su quale base sia stata definito tale fabbisogno di prestazioni.

Non vi è stata alcuna trattativa sulle condizioni. Le aliquote giornaliere offerte per le prestazioni di sviluppo, traduzione e assistenza si aggirano tra i 1500 e i 2000 franchi, un prezzo elevato rispetto a quello in uso nel settore.

I fornitori rimangono titolari della proprietà intellettuale

Il contratto si discostava in parte dalle condizioni contrattuali generali della Confederazione. L'UFCL ha indicato per scritto all'UFSP i rischi che derivano da una tale deroga. Secondo le disposizioni contrattuali, ad esempio, i fornitori rimangono titolari della proprietà intellettuale relativa all'applicazione informatica. Ciò espone l'UFSP a una maggiore dipendenza nei confronti di questi ultimi. Nel caso di un'eventuale commercializzazione dei prodotti provenienti dall'ulteriore sviluppo dell'applicazione da parte dei fornitori, la Confederazione non beneficerebbe dei relativi ricavi.

Perlopiù ricorso a collaboratori esterni e temporanei

A causa della carenza di risorse e delle assenze per malattia, l'UFSP è stato costretto ad affidare buona parte delle attività di acquisto e di ulteriore sviluppo dell'applicazione a collaboratori esterni e temporanei.

Non hanno quindi partecipato direttamente ai lavori, tranne in parte durante la fase iniziale di acquisto, né i collaboratori dell'UFSP con competenze specialistiche in informatica, né i rappresentanti dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione.

Casi palesi di conflitti di interessi

Il responsabile della digitalizzazione nell'ambito della registrazione della vaccinazione contro il COVID-19 ha dovuto essere sostituito a breve termine e il posto è stato attribuito a un collaboratore esterno. Quest'ultimo e l'amministratore del fornitore 2 in passato erano colleghi di lavoro e al momento della verifica risultavano partner commerciali in società terze. Dai colloqui svolti con l'UFSP non emerge con chiarezza se quello che appare come un conflitto di interessi sia stato dichiarato dalle parti. Un altro caso di conflitto di interessi sarebbe stato segnalato dal sopraccitato responsabile della digitalizzazione, ma non risulta che l'UFSP abbia preso provvedimenti in merito.

Conteggi forfettari senza prova delle prestazioni

L'UFSP non è in grado di eseguire il controllo materiale delle prestazioni fatturate poiché, nonostante i fornitori siano tenuti per contratto a consegnare rapporti sul lavoro eseguito, tali rapporti risultano mancanti. L'UFSP non ha mai richiesto questi documenti, non è stata quindi mai effettuata alcuna verifica effettiva della fatturazione delle prestazioni.

Il CDF ha constatato che il fornitore 2 ha fatturato per diversi mesi importi forfettari che di volta in volta ammontavano a circa mezzo milione di franchi. Tuttavia, per contratto le prestazioni devono essere fatturate in base all'onere. Il CDF non ha ricevuto i giustificativi delle prestazioni che ha richiesto. L'UFSP non ha né messo in discussione né giustificato in modo chiaro questa modalità di fatturazione.

Le fatture per le prestazioni del secondo semestre del 2021 non sono plausibili

Sulla base dei documenti disponibili, il CDF ha confrontato i costi fatturati con le funzionalità sviluppate. Questo confronto ha evidenziato una mancanza di simmetria per il secondo semestre 2021; risultano prestazioni non verificabili fatturate per un importo stimato a circa 2 milioni di franchi. L'UFSP non ha analizzato criticamente questa divergenza tra fatturazione e fornitura di prestazioni.

Testo originale in tedesco

COVID-19: Procurement audit of the IT application for vaccinations

Federal Office of Public Health

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the procurement of an application, registration and appointment system with vaccination documentation at the Federal Office of Public Health (FOPH), worth CHF 11.15 million. After initial difficulties, the application was used by the majority of cantons.

The SFAO identified shortcomings and weaknesses in the procurement process as well as in contract and invoice control. These must be seen in the context of the extraordinary and unpredictable situation that prevailed at the time.

Incomplete documentation limits the transparency of the supplier selection process

In principle, the procurement of an IT application to support the vaccination campaign was the responsibility of the cantons. In consultation with the cantons, the FOPH assumed this responsibility for the majority of the cantons at the end of 2020 due to the exceptional degree of urgency.

The contract was awarded to Supplier 1 with a subcontractor (Supplier 2). Based on the documents obtained and the discussions held, the SFAO is unable to fully understand the FOPH's choice. The initial contract had a volume of CHF 950,000 (excl. VAT). The Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL), as the responsible specialist office, was involved only after the suppliers had been selected. All contracts were signed after goods and services had already been provided and payments made.

Originally, it was planned that the FOPH would award the initial procurement directly, and that the cantons would then assume responsibility for the application and its further development. In spring 2021, the responsible Federal Councillor decided to leave the application and financing under the responsibility of the FOPH.

Unclear calculation of contractual goods and services

In July 2021, the FOPH drew up separate subsequent direct contracts for maintenance and further development with Supplier 1 and Supplier 2 (former subcontractor) for a total cost ceiling of CHF 10.2 million (excl. VAT). Of this amount, CHF 4.3 million (excl. VAT) was attributable to Supplier 1 and CHF 5.9 million (excl. VAT) to Supplier 2. It was not possible for the FOPH to conclusively explain which basis had been used to determine the goods and services required.

No negotiations on the conditions were held. The daily rates offered for development, translation and support services of between CHF 1,500 and 2,000 are high by industry standards.

Suppliers retained intellectual property rights

The contract deviated in part from the general terms and conditions (GTC) of the Confederation. The FOBL informed the FOPH in writing of the risks arising from this. According to the terms of the contract, the intellectual property rights for the IT application, among other things, remains with the suppliers. This makes the FOPH more dependent on the suppliers. If they were to commercialise any further developments, the Confederation would not receive any of these revenues.

External and temporary staff used for the most part

Due to resource shortages and absences due to illness, the FOPH was forced to perform significant parts of the activities in the procurement and further development process using external and temporary employees.

FOPH employees with specific IT expertise and representatives of the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication were not directly involved, except in some aspects of the initial procurement.

Apparent conflicts of interest

The head of COVID-19 digitalisation position had to be filled at short notice and an external employee was recruited for this role. This person and the managing director of Supplier 2 were former colleagues and, at the time of the audit, business partners in third-party companies. The discussions with the FOPH do not make it clear whether this apparent conflict of interest was disclosed. Another case is said to have been reported by the head of COVID-19 digitalisation but no action is evident on the part of the FOPH.

Flat-rate invoicing with no proof of performance

Due to the lack of work reports, the FOPH was unable to check the content of the invoiced services, even though the suppliers were contractually obliged to provide such reports. The FOPH has never requested these, which means that no actual audit of the content of the invoices has taken place.

The SFAO found that Supplier 2 invoiced flat-rate amounts of around CHF 500,000 each month for a period of several months. However, according to the contract, the services are to be invoiced on a time and material basis. The SFAO did not receive the requested proofs of performance and the FOPH did not question this invoicing practice or provide comprehensible justification.

Invoices for services in the second half of 2021 are not plausible

The SFAO compared the invoiced costs with the functionalities that were developed on the basis of the available documents. For the second half of 2021, these do not correspond and the services invoiced, estimated at around CHF 2 million, are not comprehensible. The FOPH did not question this discrepancy between the invoices and the services provided.

Original text in German

Prise de position générale de l'Office fédéral de la santé publique

Une solution opérationnelle en trois mois

Le développement et l'acquisition de la solution informatique pour la vaccination, repris prestement par l'OFSP pour décharger les cantons, ont démarré à la mi-octobre 2020. Les cantons participants ont pu commencer à l'utiliser dès la mi-janvier 2021.

Pour réussir à présenter une solution informatique productive dans un délai si ambitieux, l'OFSP et des spécialistes ont d'abord dû définir le processus de vaccination, les exigences minimales et l'ensemble de données à documenter. L'office a réalisé une analyse de marché et comparé les potentiels fournisseurs ; les prestataires intéressés ont ensuite pu présenter leur solution. Un expert des solutions informatiques dans la santé, travaillant à la Haute école spécialisée bernoise et reconnu partout en Suisse, a apporté ses compétences à l'OFSP.

Les exceptions prévues dans la loi pour les situations d'urgences et les spécificités techniques justifiaient l'adjudication de gré à gré. L'OFSP a fondé le choix de Fournisseur 1 et de sa filiale Fournisseur 2 comme suit : les deux entreprises sont certifiées pour la manipulation de données sensibles conformément à l'ordonnance sur les certifications en matière de protection des données. Une autre société soumissionnaire possédant cette certification a été écartée, car elle avait participé aux travaux préliminaires. L'entreprise Fournisseur 1 répond aux normes internationales pour le traitement de données sanitaires et la mise à disposition d'interfaces (*fast healthcare interoperability resources* FHIR). Elle a collaboré avec 30 hôpitaux et 100 centres médicaux partout en Suisse et mis en œuvre plusieurs solutions cantonales pour le dépistage du COVID-19.

L'OFSP est conscient que la procédure, notamment l'implication de l'OFCL, ne correspondait pas aux processus usuels. Cependant, l'urgence due à la crise et l'impossibilité de transférer la responsabilité aux cantons après l'acquisition initiale ont requis ces écarts.

Besoin d'adapter la disponibilité et la sécurité d'exploitation à la crise

Des mois durant, le personnel des mandataires et de l'OFSP a travaillé d'arrache-pied pour que la solution informatique pour la vaccination soit disponible au même moment que les vaccins. Toutes les parties impliquées ont donc pris des mesures pour réduire les risques de défaillance, garantir en tout temps la sécurité d'exploitation et procéder aux adaptations requises le plus vite possible.

L'OFSP a chargé un mandataire externe de piloter la numérisation des affaires liées au COVID-19. Il a transmis au CDF une déclaration écrite du précédent responsable de la division Transformation numérique, lequel confirmait que le prestataire l'avait averti de ses liens avec le directeur de Fournisseur 2 dès leur première discussion. L'office regrette que le CDF ne l'ait pas pris en compte.

Le système devant rester disponible en tout temps et les développements nécessitant une mise en œuvre rapide et prioritaire, il ressort aujourd'hui que les contrats conclus avec les mandataires auraient dû définir une part importante des travaux en tant que capacités de réserve.

De septembre à décembre 2021, Fournisseur 2 a mis en œuvre les modifications issues des recommandations de vaccination durant l'exploitation et, en même temps, élaboré sur mandat de l'OFSP de nouveaux éléments pour perfectionner le soutien aux cantons dans la priorisation des personnes à vacciner lors de la campagne de rappel à l'automne 2021. En raison de l'évolution épidémiologique, cette dernière a été avancée en dernière minute. Cependant, grâce à la planification des ressources, les mandataires ont à nouveau pu fournir toutes leurs prestations avec ponctualité et fiabilité. La stratégie s'est donc avérée fructueuse, puisque l'exploitation a toujours été garantie.

Texte original en allemand

Les prises de position sont reprises dans le rapport telles quelles et sans commentaires.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Selon l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le projet d'acquisition de l'application informatique a débuté à la mi-octobre 2020. À ce moment-là, la date de lancement de la campagne de vaccination était encore incertaine, car elle dépendait de la disponibilité des vaccins.

Afin que les vaccinations prévues contre le COVID-19 puissent se faire le plus rapidement possible et sur l'ensemble du territoire, l'OFSP a demandé par écrit aux cantons en novembre 2020 s'ils souhaitaient que la Confédération acquière de manière centralisée une application pour l'organisation et la gestion des rendez-vous de vaccination. La grande majorité des cantons a accepté la proposition, alors que Berne et Zurich, notamment, ont préféré élaborer leur propre solution.

Au cours de la période examinée, soit celle où l'application a été acquise, l'OFSP était pressé par le temps, notamment du fait que le vaccin avait été développé et livré plus rapidement que prévu. Il fallait acquérir dans les plus brefs délais une solution numérique pour gérer la campagne de vaccination.

Dans cette situation d'urgence, en raison des tâches qui lui étaient dévolues, l'OFSP a été contraint de trouver rapidement du personnel qualifié et disponible à court terme pour l'aider.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit avait pour objectif d'évaluer la procédure suivie par l'OFSP pour acquérir l'application informatique destinée à la gestion de la vaccination contre le COVID-19 (système de vaccination, d'inscription et d'enregistrement) et pour contrôler les prestations facturées.

Les questions qui ont été soulevées sont les suivantes :

1. La procédure d'acquisition est-elle transparente et conforme aux prescriptions légales régissant les marchés publics ?
2. La surveillance technique de l'OFSP suffit-elle pour s'assurer de la mise en œuvre fonctionnelle de l'application informatique destinée à la gestion de la vaccination contre le COVID-19 ?
3. L'OFSP assure-t-il un contrôle satisfaisant des factures, permettant d'évaluer les prestations facturées ?
4. Les prestations facturées sont-elles conformes au principe de la comparaison avec des tiers ?

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit a été mené de décembre 2021 à février 2022 par Roger Lanicca (responsable de révision), avec le concours d'experts de la société QSMA AG. Il a été conduit sous la responsabilité de Daniel Zoss. La période examinée est l'année 2021.

Le présent rapport ne tient pas compte des développements postérieurs à la discussion des résultats.

Les montants indiqués dans le rapport s'entendent hors TVA.

Objet

L'audit a porté exclusivement sur l'adjudication par l'OFSP du marché aux fournisseurs du logiciel. Il n'a pas examiné les frais d'exploitation payés par les cantons, ni la question de la conformité des fonctionnalités logicielles développées avec ce qui avait été convenu dans le contrat.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été obligamment communiquées au CDF. N'ayant pas en sa possession certains des documents requis, tels les rapports de travail et les procès-verbaux de réception, l'OFSP n'était pas en mesure de les fournir.

1.5 Discussion finale

Compte tenu de l'importance des résultats de l'audit, une discussion de ces derniers s'est tenue le 8 juin 2022 avec le secrétaire général du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la directrice de l'OFSP. Le CDF était représenté par son directeur, le cadre responsable et le responsable de révision.

La discussion finale a eu lieu le 7 juillet 2022. Étaient présents : le secrétaire général du SG-DFI, la directrice de l'OFSP, la coresponsable de la taskforce OFSP COVID-19, la responsable de la division État-major de la direction, la coresponsable de l'État-major de la division Transformation numérique et pilotage et un spécialiste externe du COVID-19. Le CDF était représenté par le responsable de mandat, le cadre responsable et le responsable de révision.

Une discussion complémentaire s'est tenue le 9 décembre 2022, avec les directeurs des deux fournisseurs, la responsable de la division État-major de la direction et un spécialiste externe du COVID-19 mandaté par l'OFSP. Le CDF était représenté par son vice-directeur, la responsable de mandat, le cadre responsable, le responsable de révision et QSMA AG.

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle qu'il appartient aux directions d'office ou aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Le choix des fournisseurs est partiellement transparent

2.1 La Confédération soutient les cantons dans leurs domaines de compétence

En principe, la responsabilité d'une campagne de vaccination au sens de la loi sur les épidémies relève de la compétence des cantons.

Selon l'OFSP, il était prévu qu'il assure le développement de l'ensemble de la solution informatique au moyen d'un financement initial. Dès la mise en service de la solution, la responsabilité de l'exploitation, de l'assistance, du développement et du financement devait passer aux cantons.

L'idée qui voulait que la Confédération confie la responsabilité de l'application informatique aux cantons une fois qu'elle en aurait fait l'acquisition initiale et assuré le financement de départ n'a pas été mise en œuvre. En février 2021, le conseiller fédéral compétent a décidé de laisser l'adaptation et le développement de l'application entre les mains de la Confédération. La décision de l'OFSP était justifiée par le fait que la vaccination de masse aurait demandé aux cantons des efforts d'organisation et de coordination énormes sur les plans de la conception et de la logistique. Ils n'étaient pas prêts à faire face à une telle situation dans un délai aussi court. Dans les documents de l'OFSP¹, plusieurs cantons mettent en lumière les problèmes du logiciel (fonctionnalité et catalogue de fonctions attendues), ainsi que le fait que les coûts de développement ne figuraient pas encore dans les contrats de service.

2.2 Les bases de décision sur lesquelles s'est fait le choix des fournisseurs sont insuffisamment documentées

La Confédération a été contactée directement par des fournisseurs potentiels

Selon l'OFSP, des fournisseurs potentiels d'une application informatique ont contacté directement l'OFSP ou le DFI. Il s'agit notamment des fournisseurs 1 et 2, représentés par le directeur du fournisseur 2, qui souhaitaient proposer une solution commune.

Pour évaluer la solution, l'OFSP a réalisé une analyse SWOT². Cette analyse n'a toutefois pas été effectuée jusqu'au bout et ne permet pas de comprendre le choix qui a été fait par rapport aux fournisseurs. Un critère essentiel de décision était la certification en matière de protection des données : il ressort du dossier que les fournisseurs 1 et 2 en étaient titulaires, mais c'était également le cas d'un autre fournisseur. Selon l'OFSP, les deux entreprises bénéficiaient en outre de l'avantage concurrentiel de proposer une solution de gestion des rendez-vous pour les hôpitaux et cabinets médicaux qui était déjà disponible sur le marché.

¹ Atelier avec le conseiller fédéral Alain Berset organisé le 25 février 2021 sur le thème de la vaccination.

² SWOT : Strengths, Weakness, Opportunities and Threats (points forts, points faibles, possibilités et risques).

La demande d'acquisition de l'OFSP, qui est incomplète et n'est pas non plus signée, ne prend en considération que la solution commune du fournisseur 1 et du fournisseur 2 (en tant que sous-traitant).

Réattribution des compétences à l'interne

L'acquisition initiale de l'application informatique était du ressort de la division Transformation numérique de l'OFSP. Un conseiller externe a été mandaté pour épauler le responsable de la division sur le plan technique (définition des exigences minimales, des fonctionnalités, etc.) et dans le choix des fournisseurs. En interne, le projet était géré par un collaborateur de l'OFSP dont les qualifications ne relèvent pas du domaine informatique. En mars 2021, la direction du projet a été confiée à la coresponsable de la taskforce OFSP COVID-19. La fonction de responsable de la numérisation des processus « COVID-19 » a été attribuée à un autre conseiller externe (voir le ch. 5).

2.3 Manque de clarté concernant les capacités informatiques des entreprises sélectionnées

Selon son site web (état : 6 mai 2022), le fournisseur 1 occupe 28 collaborateurs, dont cinq ingénieurs en logiciels. Au moment de l'audit, le travail de quatre ingénieurs en logiciels était facturé à l'OFSP à raison d'environ 50 % de leur temps disponible. La plupart des collaborateurs sont actifs dans les domaines du marketing, de la distribution et de l'administration.

Le cœur de métier du fournisseur 2 est le conseil en télémédecine. Les informations que le CDF a obtenues auprès de l'OFSP concernant les collaborateurs du fournisseur 2 montrent que leurs mandats sont majoritairement accomplis par l'entremise de personnes et d'entreprises externes. Ce fait n'a pas été porté à la connaissance de l'OFSP.

Appréciation

Les pièces fournies pour faire la transparence sur le processus de sélection des fournisseurs ne permettent pas de démontrer pourquoi le choix s'est porté sur les fournisseurs 1 et 2. L'analyse SWOT réalisée dans le cadre de ce processus est incomplète et peu convaincante.

Sur le plan technique, d'autres fournisseurs répondaient aux exigences de l'OFSP. Lors de l'adjudication du marché, l'OFSP a indiqué qu'il s'agissait d'une solution bien implantée dans le secteur de la santé. Il s'est finalement avéré que le système acquis n'était pas entièrement mature (voir le ch. 3.2). Force est de conclure que l'offre n'a pas été examinée suffisamment en profondeur.

Le fournisseur 2 ne présente pas la structure d'un éditeur de logiciels classique. Au moment de l'exécution du contrat, il dépendait fortement de collaborateurs externes. Aux termes du contrat, le recours à des tiers (sous-traitants et fournisseurs) requérait l'approbation écrite préalable du client, qui faisait défaut en l'occurrence.

Le fournisseur 1 a vraisemblablement développé lui-même le système de gestion des inscriptions et des rendez-vous sur la base de son propre savoir-faire. Il paraît peu probable que quatre développeurs affectés à 50 % à cette tâche puissent avoir eu les capacités nécessaires pour fournir les prestations facturées. Les mêmes collaborateurs étaient chargés non seulement de l'adaptation et du développement du logiciel, mais également de l'exploitation, payée par les cantons.

Il semble que la création, le développement et la maintenance de l'application informatique dépassent les capacités des deux fournisseurs. L'OFSP est exposé au risque que les fournisseurs ne soient pas en mesure de garantir à long terme le savoir relatif au *software-as-a-service* (SaaS, logiciel en tant que service) fourni.

Conclure un contrat avec des fournisseurs clés sans effectuer de contrôle des partenaires commerciaux comporte des risques et peut donner lieu à des dépendances et à des obligations financières désavantageuses et/ou supplémentaires. Bien que ce risque ait été identifié dans l'analyse SWOT, aucune mesure concrète n'a été prise pour le pallier.

La motivation de la décision d'adjudication mentionne que la solution des fournisseurs 1 et 2 est la seule à bénéficier d'une certification en matière de protection des données, ce qui est incorrect.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFSP de désigner un service central compétent en matière de marchés publics afin d'assurer le respect des prescriptions de la Confédération.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'Office fédéral de la santé publique

La recommandation est acceptée et mise en œuvre.

L'OFSP dispose d'un centre de compétence dédié, lequel développe et fournit des consignes, des processus, des méthodes et des instruments applicables aux acquisitions, aux contrats ainsi qu'aux subventions de tout l'office. Il assume également une fonction de contrôle et de *reporting*. De plus, conformément aux instructions, chaque unité de direction doit faire appel à des spécialistes formés pour faire respecter les consignes et les processus lors de toute acquisition. Ces personnes sont aussi responsables d'impliquer à temps l'OFCL pour les marchés informatiques supérieurs à la valeur seuil. Il convient de souligner que la procédure concernant la solution informatique pour la vaccination était due à la situation de crise extraordinaire et ne reflète en rien les acquisitions usuelles de l'OFSP.

Texte original en allemand

3 Adjudications de gré à gré uniquement

Le tableau ci-dessous présente les contrats conclus par l'OFSP avec le fournisseur 1 et le fournisseur 2.

Durée du contrat Du / au	Titre du marché	Partenaire contractuel	Plafond des coûts stipulé dans le contrat en francs suisses (hors TVA)
14.12.2020 31.03.2021	Acquisition initiale du système de gestion des inscriptions à la vaccination contre le COVID-19 et d'enregistrement des données de vaccination	Fournisseur 1	950 000
01.04.2021 31.12.2022	Marché subséquent (y c. options) Entretien, maintenance, assistance et développement du système d'inscription et d'enregistrement	Fournisseur 1	4 300 000
01.04.2021 31.12.2022	Marché subséquent (y c. options) Entretien, maintenance, assistance et développement du système d'inscription et d'enregistrement	Fournisseur 2	5 900 000

Tableau 1 : Contrats entre l'OFSP et les fournisseurs.

3.1 Service d'achat central de la Confédération sollicité a posteriori

La motivation de la décision d'adjudication n'est que partiellement étayée

La décision d'adjudication publiée sur SIMAP n'a pas été contestée par voie de recours.

En raison de l'urgence de la situation, l'OFSP a renoncé à recourir à un appel d'offres ou à la procédure sur invitation selon la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) pour l'acquisition initiale de l'application informatique, et a adjugé le marché de gré à gré. Il a justifié ce choix en se prévalant du motif d'urgence prévu à l'art. 13, al. 1, let. d, de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP) selon l'ancien droit (qui correspond, sur le fond, à l'actuel art. 21, al. 2, let. d, LMP). La décision d'adjudication de gré à gré a été publiée sur SIMAP.

Le formulaire interne utilisé par l'OFSP pour justifier l'adjudication de gré à gré ne comporte qu'une motivation sommaire quant à l'imprévisibilité et à l'urgence, conditions nécessaires pour que la disposition précitée s'applique. L'on y trouve en revanche une motivation détaillée concernant deux conditions (les « particularités techniques » et l'absence de « solution de rechange adéquate ») d'une autre exception prévue à l'art. 13, al. 1, let. c, OMP selon l'ancien droit (correspond à l'actuel art. 21, al. 2, let. c, LMP).

Le service d'achat central de la Confédération a été impliqué après la sélection des fournisseurs

Selon l'OFSP, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a été associé à la procédure contractuelle. Le CDF dispose des documents de l'OFCL relatifs à la procédure d'acquisition. Il en ressort que ce n'est qu'après avoir déjà sélectionné les fournisseurs que l'OFSP a fait intervenir l'OFCL à des fins d'évaluation technique.

Au début de la période d'exécution, tant au moment de l'acquisition initiale que dans le cadre des contrats subséquents (voir le ch. 3.2), les fournisseurs ont assuré des prestations, que l'OFSP a payées, malgré l'absence de contrats valablement signés.

Pour l'OFCL, le contrat initial n'est pas conforme aux normes juridiques et commerciales de la Confédération. Dans les documents à disposition, l'OFCL mentionne qu'il reconnaît uniquement avoir soutenu au mieux de ses moyens l'OFSP dans une période difficile. Il souligne également que la direction du projet incombait à l'OFSP, dans l'éventualité où il y aurait des interrogations notamment quant au montant de la rémunération par rapport aux prestations du fournisseur, à la qualité du logiciel et au choix du fournisseur.

L'OFCL a par ailleurs attiré par écrit l'attention de l'OFSP sur les risques afférents à toute dérogation aux conditions générales (CG), parmi lesquels les suivants :

- les adaptations et modifications affaiblissent la structure de base du contrat d'entreprise (CG Contrats d'entreprise dans le domaine informatique), de sorte que la Confédération se voit privée de la possibilité de faire valoir la plupart de ses droits ;
- la prestation rémunérée correspond à un droit d'utilisation portant sur le logiciel standard et les développements convenus. Le contrat reste en particulier muet sur les prestations de maintenance et d'assistance. Le mandat se place dans une situation de dépendance par rapport au fournisseur, qui vient à bénéficier de conditions excessivement favorables ;
- les règles relatives à la procédure de réception sont entièrement évincées. Le contrat d'entreprise ne donne aucune garantie quant au fait que les prestations acquises offrent la qualité et les fonctionnalités attendues.

Appréciation

Compte tenu de la situation qui prévalait à l'époque, le CDF peut comprendre pourquoi l'OFSP a adjugé de gré à gré le marché qui portait sur l'acquisition initiale. Sous l'angle du droit des marchés publics, en l'absence de recours, les contrats pouvaient être signés avec les fournisseurs dès l'expiration du délai de recours, même si l'argumentaire fourni pour justifier l'adjudication de gré à gré laisse des questions en suspens. À l'avenir, l'OFSP devra veiller à ce que la motivation figurant dans l'adjudication publiée (SIMAP) concorde avec la motivation exposée dans la note interne.

L'OFSP n'a associé l'OFCL, service spécialisé en matière de marchés publics, à la procédure d'adjudication qu'après avoir sélectionné les fournisseurs. En raison de l'urgence de la situation, de nombreuses clauses incluses par défaut dans les contrats d'entreprise ont été abandonnées dans le contrat conclu avec les fournisseurs. De l'avis du CDF, les acquisitions en situation d'urgence présentent un risque particulièrement élevé, et il est alors d'autant plus important de reprendre les dispositions contractuelles contraignantes de la Confédération.

Le contrat déroge aux conditions générales de la Confédération

Le 15 décembre 2020, les fournisseurs 1 et 2 ont remis à l'OFSP une offre commune pour l'acquisition initiale. Le contrat avec l'OFSP prévoit exclusivement le fournisseur 1 comme partenaire contractuel et le fournisseur 2 comme sous-traitant. L'offre n'est signée que de la main du directeur du sous-traitant.

Le logiciel du fournisseur 2 est employé pour enregistrer et prioriser les rendez-vous de vaccination de la population. Le système du fournisseur 1 est utilisé pour gérer les rendez-vous de vaccination dans les centres.

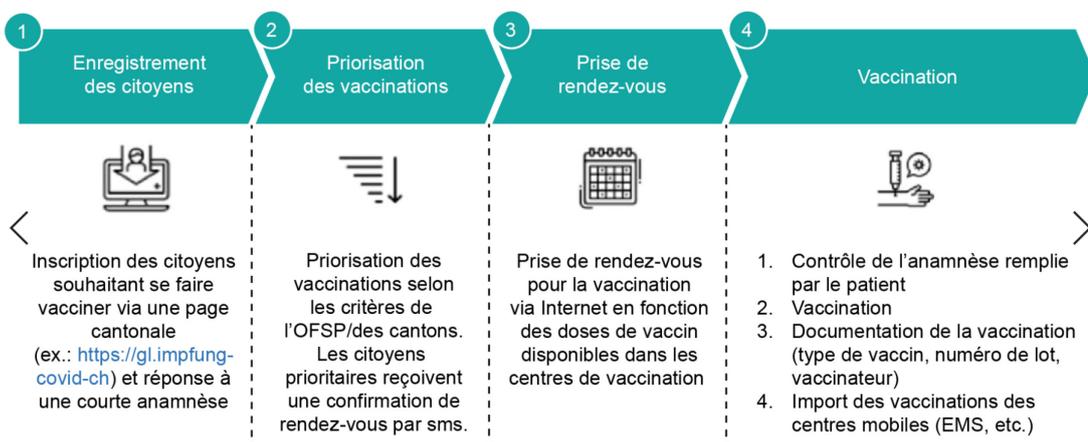


Figure 1 : Procédure de gestion des rendez-vous de vaccination (source : OFSP).

Comme l'a observé d'un œil critique l'OFCL, le contrat déroge sur plusieurs points aux CG de la Confédération pour les contrats d'entreprise dans le domaine informatique et pour la maintenance de logiciels individuels. Selon l'OFSP, ces dérogations ont été accordées à la demande des fournisseurs. Le CDF constate les dérogations suivantes dans le contrat :

- Ch. 7 Exécution et documentation : le fournisseur s'engage uniquement à réaliser son ouvrage conformément à l'état actuel de la technique et aux contraintes légales. Les autres dispositions ne sont pas applicables.
- Ch. 8 Modification des prestations : aucune disposition n'est applicable.
- Ch. 11 Procédure de réception : aucune disposition n'est applicable.
- Ch. 25 Droits de propriété : clause abrogée et remplacée par le ch. 4.2 (droits d'utilisation) dans le contrat.

Appréciation

La signature du contrat initial avec le fournisseur 1 fait peser l'ensemble du risque de responsabilité sur une jeune start-up. Le fournisseur 2 (sous-traitant) n'intervient pas en qualité de partenaire contractuel avec l'OFSP et ne peut pas être tenu pour responsable en cas de défauts ou d'erreurs, bien que l'offre ait été signée par son directeur.

L'OFSP a accepté les dérogations précitées aux CG de la Confédération, s'exposant par là au risque d'être particulièrement dépendant face au fournisseur.

Voir sur ce point la recommandation 1 au ch. 2.3.

3.2 Conditions reprises telles quelles dans les contrats subséquents

Les dispositions contractuelles placent l'OFSP dans une situation de dépendance très marquée

Contrairement au contrat initial qui prévoyait le fournisseur 1 comme partenaire contractuel et le fournisseur 2 comme sous-traitant, les contrats conclus avec le fournisseur 1 et le fournisseur 2 pour le marché complémentaire étaient distincts.

Les deux contrats ont eux aussi été conclus selon une procédure de gré à gré. L'OFSP a justifié ce choix en invoquant les « particularités techniques » et l'absence de « solution de rechange adéquate » (art. 21, al. 2, let. c, LMP). Les dérogations aux CG sont reprises dans les contrats subséquents.

Selon les constats de l'OFSP, choisir une autre entreprise n'aurait été possible que moyennant le remplacement intégral du système d'inscription et d'enregistrement fonctionnel par un système différent.

Les fournisseurs conservent les droits de propriété du logiciel standard

À son ch. 4.2 (Droits de propriété), le contrat initial prévoit ce qui suit : « Les droits de propriété du logiciel standard, y compris les fonctionnalités supplémentaires convenues dans le présent contrat, restent en mains du fournisseur de prestations ou de tiers. L'exercice de ces droits ne doit pas porter atteinte aux droits d'utilisation :

le fournisseur accorde à l'adjudicateur et à tous les cantons ainsi qu'aux centres de vaccination le droit d'utiliser son logiciel standard dans sa version la plus récente comprenant les fonctionnalités supplémentaires convenues dans le présent contrat (ci-après le « logiciel »). L'utilisation est illimitée dans le temps et dans l'espace. Elle n'est pas liée à un matériel spécifique. » Avec ces dispositions contractuelles, la propriété intellectuelle du logiciel demeure en mains des fournisseurs.

Appréciation

L'OFSP a gardé les fournisseurs choisis initialement également pour les contrats subséquents, notamment du fait que les droits de propriété demeuraient acquis aux fournisseurs. Si la Confédération ne peut pas acquérir ultérieurement les droits de propriété, elle reste à long terme tributaire de la solution des fournisseurs initiaux. Le contrat ne prévoit en outre pas de participation de la Confédération aux revenus d'une commercialisation potentielle.

Des paramètres contractuels essentiels ont été repris des offres des fournisseurs sans vérification

Les contrats subséquents ont été conclus sur la base des offres remises par les fournisseurs le 2 et le 7 juin 2021. Ils ont été établis et structurés conformément aux offres. Les tarifs proposés n'ont pas été négociés.

Les tarifs journaliers proposés dans le contrat pour les différentes fonctions vont de 1500 francs (assistance ou traductions) à 2000 francs (tests de sécurité).

Les prestations (SaaS) sont fournies en régie avec plafond des coûts (voir le ch. 4.1).

Dans le contrat subséquent, le montant alloué à l'ancien sous-traitant (fournisseur 2) est nettement supérieur à celui du fournisseur principal (fournisseur 1). Le plafond des coûts supérieur à 4,3 millions de francs appliqué au fournisseur 1 a été calculé sur la base d'un business case élaboré par le fournisseur 1. Le CDF n'a pas reçu de documents détaillés concernant le descriptif des prestations qui permettraient de justifier le montant de plus de 5,9 millions de francs prévu pour le fournisseur 2 dans le contrat.

L'OFSP justifie ces coûts en affirmant que le fournisseur 1 exploite une solution logicielle mature, alors que l'application du fournisseur 2 n'est pas à la hauteur des exigences, raison pour laquelle des travaux de développement supplémentaires sont nécessaires pour diminuer la vulnérabilité aux pannes, garantir la stabilité et mettre à disposition les fonctionnalités nécessaires.

Au moment de l'audit, l'OFSP n'avait pas défini de scénario indiquant la manière dont il entendait liquider les obligations contractuelles envers les fournisseurs aussi rapidement que possible.

Appréciation

Le calcul du volume des contrats n'est pas documenté de manière complète et compréhensible. L'OFSP n'a pas établi ses propres documents ou calculs, se fiant aux indications des deux fournisseurs. Le CDF estime que les tarifs journaliers facturés sont élevés en comparaison sectorielle.

En procédure de gré à gré, il est possible de négocier les offres, en particulier lorsque la collaboration engendre une valeur ajoutée importante pour les mandataires, par exemple du fait d'une notoriété à l'échelle nationale ou d'un afflux de profils d'utilisateurs. **Il faut en tenir compte** lors des négociations contractuelles. L'OFSP sous-estime son pouvoir de négociation en tant que partenaire solvable et fiable.

L'OFSP a besoin d'une stratégie prévoyant quand et comment il se départira des obligations qui le lient aux fournisseurs. La suite des opérations doit être clarifiée sans tarder avec les cantons.

À quelques exceptions près, les contrats avec les deux fournisseurs sont identiques sur le fond. Sachant que des adaptations et modifications imprévisibles peuvent s'avérer nécessaires, la rémunération des prestations en régie plutôt qu'en forfait est compréhensible.

Recommandation 2 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFSP de définir et de mettre en œuvre au plus vite une stratégie pour se départir des obligations contractuelles qui le lient au fournisseur 1 et au fournisseur 2.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'Office fédéral de la santé publique

La recommandation est acceptée et mise en œuvre.

L'OFSP avait défini une stratégie de sortie, entre-temps mise en œuvre. Le contrat portant sur l'acquisition initiale était limité à fin mars 2021. Il s'est ensuite avéré que, dans une période aussi agitée, le transfert de responsabilité de la solution informatique aux cantons, initialement prévu, aurait représenté un grand risque pour l'exploitation. C'est pourquoi l'OFSP a conclu des contrats supplémentaires avec options jusqu'à fin 2022 maximum. En août 2021, les options ont été sollicitées pour jusqu'à fin juin 2022, car une campagne de rappel était planifiée pour l'automne : un changement de système aurait à nouveau mis en péril la continuité des opérations. En mars 2022, l'OFSP a communiqué aux cantons que les contrats se termineraient à la fin de l'année, après la campagne de vaccination automnale, et qu'ils pourraient, au besoin, reprendre les systèmes. Le transfert est maintenant effectué, et l'OFSP a fait cesser ses obligations contractuelles à fin 2022.

Texte original en allemand

4 Le contrôle du respect des dispositions contractuelles et de la facturation est insuffisant et non conforme aux contrats

4.1 La facturation n'est pas conforme aux dispositions contractuelles

Les demandes d'adaptation et de développement de l'application informatique, dites *requests for changes*, sont émises sur décision du Comité consultatif des changements (*Change Advisory Board, CAB*) de l'OFSP. Ce comité réunit quatre représentants des cantons, les fournisseurs, des collaborateurs externes mandatés par l'OFSP (dans les rôles de *business owner* et *change/release manager*) et un collaborateur de l'OFSP.

Les fournisseurs 1 et 2 facturent mensuellement leurs prestations à l'OFSP. Pour 2021, les montants facturés étaient les suivants :

Fournisseur 2 3,5 millions de francs (hors TVA)

Fournisseur 1 1,9 million de francs (hors TVA)

Les coûts d'envoi des SMS de confirmation des rendez-vous (au total 1,5 million de francs en 2021) ne font pas partie du montant des contrats et sont facturés séparément. Des frais de SMS supplémentaires sont facturés aux cantons. Le CDF n'a pas vérifié ce décompte de prestations.

Les factures ne contiennent aucun détail sur les adaptations et développements demandés par le CAB. Elles ne permettent pas non plus de voir quelles personnes ont été chargées de traiter quelles demandes et combien de temps elles ont mis à ce faire.

Le contenu des factures est vérifié par des collaborateurs externes et temporaires de l'OFSP. L'OFSP a confirmé par écrit au CDF que les factures et les rapports de travail sont vérifiés. Selon le contrat, les rapports faisant état des tâches et des dépenses engagées doivent être spontanément remis à l'OFSP. Ce dernier a indiqué qu'il ne dispose d'aucun document de ce genre, pas plus que les fournisseurs.

Le CDF a effectué un contrôle par pointage sur le poste « Traductions » facturé par les fournisseurs. L'OFSP ne disposait pas des justificatifs nécessaires (par ex. documentation et nombre de pages traduites) pour le total de 118 500 francs facturé pour les neuf premiers mois de 2021 (tarif journalier de 1500 francs).

Lors de la vérification des factures, l'OFSP se borne à vérifier dans l'outil de gestion de projet (Jira) si la prestation a été fournie ou non. Aucun contrôle de plausibilité des jours-personnes facturés pour les prestations fournies n'est documenté. Le coût concret des adaptations ou développements n'est pas non plus documenté.

Le fournisseur 2 renonce au décompte des prestations effectives

Il ressort d'un contrôle par pointage des factures de juillet à décembre 2021 que le fournisseur 2 ne facture pas les travaux effectifs, mais des montants forfaitaires (alors que le contrat précise que le décompte se fait sur la base des charges effectives) :

- deux fois 352 750 francs en juillet et en août 2021 ;
- quatre fois 461 750 francs de septembre à décembre 2021.

Les factures précitées sont identiques pour ce qui est des rôles et du nombre de jours. Le fournisseur 2 fait état de 12 collaborateurs/fonctions, dont 7 développeurs de logiciels, qui facturent 22 jours à plein temps chaque mois. Aucune indication n'est donnée concernant les travaux effectués. Selon l'OFSP, les décomptes mensuels sont identiques car les factures de septembre à décembre 2021 ont été plafonnées, le fournisseur 2 prenant à sa charge les coûts excédentaires. Le CDF n'a en sa possession aucun justificatif relatif à des coûts excédentaires.

Évaluation

En établissant des droits et obligations contractuels, on vise à faire valoir ses droits ou à s'acquitter de ses obligations vis-à-vis d'autrui. Le contrôle du respect des droits et obligations doit être garanti.

Les mandats d'adaptation et de développement émanent d'un comité (*Change Advisory Board*) composé majoritairement de personnes externes, mais sont exclusivement financés par l'OFSP. Étant donné que l'adjudicateur n'assume pas lui-même les coûts, le risque que les mandats ne correspondant pas à un besoin effectif est réel. L'OFSP est difficilement en mesure d'assumer son rôle de pouvoir adjudicateur.

Les factures adressées à l'OFSP ne donnent pas les informations nécessaires et sont contraires aux prescriptions contractuelles. Elles ne permettent en outre pas de comprendre quels coûts correspondent à quelle adaptation ou quel développement et quels collaborateurs ont consacré combien de temps à quel mandat.

Comme les rapports de travail ainsi que les justificatifs et documents prévus par le contrat ne sont pas fournis, l'OFSP n'est pas en mesure de vérifier si les prestations facturées sont correctes et complètes. Il en résulte des risques non négligeables tels que les suivants :

- la facturation de prestations sans lien avec le mandat ou en lien avec la correction d'erreurs ;
- la facturation à double d'une même prestation ;
- la facturation de prestations non fournies.

Il est impossible de vérifier si les personnes ou titulaires de fonctions mentionnés dans les factures du fournisseur 2 ont bel et bien travaillé pendant plusieurs mois, à plein temps et de manière ininterrompue, sur cette seule application informatique.

Pour plusieurs raisons, il paraît peu probable que des prestations dépassant le plafond des coûts et non rémunérées aient été fournies. En effet :

- début 2021, lors de conflits avec les cantons, il a été mentionné que le paiement devait intervenir rapidement ;
- les factures à forfait ont été introduites à partir de l'été 2021, à un moment où il n'était pas encore possible de déterminer si le plafond des coûts serait dépassé ou non à la fin de l'année ;
- le plafond des coûts n'était pas atteint à la fin de l'année.

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFSP de demander un relevé détaillé des prestations fournies dans le cadre des contrats en régie. Cela permettra d'examiner matériellement les prestations fournies et de les mettre en relation avec la facture correspondante. Les factures non accompagnées des rapports de travail convenus dans le contrat doivent être refusées.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'Office fédéral de la santé publique

La recommandation est acceptée et mise en œuvre.

La documentation contractuelle de l'administration fédérale, que l'OFSP utilise également, prévoit la rédaction d'un rapport que le mandataire doit vérifier et accepter avant que la facture ne soit approuvée. Il convient de souligner que la procédure choisie était due à la situation de crise et ne reflète en rien les procédures habituelles de l'OFSP pour le contrôle des prestations et des factures.

Texte original en allemand

4.2 Les montants facturés pour les prestations du second semestre 2021 ne sont pas étayables

Le CDF a fait analyser les développements du projet au moyen du modèle de Putnam (voir l'annexe 3) pour les comparer ensuite aux valeurs des bases de données de référence de l'administration fédérale. Ce modèle permet d'évaluer les prestations fournies par les deux fournisseurs en comparaison avec d'autres projets.

Les groupes de référence suivants ont été choisis pour les analyses concernant l'OFSP :

- le groupe « Business Government » contient des projets informatiques internationaux développés pour des clients faisant partie de l'administration publique ;
- le groupe « CH Bus Gov » contient des projets informatiques nationaux développés pour des clients faisant partie de l'administration publique en Suisse (cantons et Confédération).

Une première étape a consisté à modéliser la période de développement de janvier à juin 2021 et celle de juillet à décembre 2021. Dans une seconde étape, les deux périodes de développement ont été comparées à la référence CH-Bus-Gov.

Pour le premier semestre (janvier à juin 2021), la durée, la charge de travail, l'efficacité et les contraintes de temps étaient très cohérentes avec les valeurs de la base de données de référence et l'historique des projets de référence. L'efficacité mesurée était très bonne. Les valeurs du second semestre (juillet à décembre 2021) se distinguent par une efficacité nettement plus faible par rapport aux valeurs de la base de données de référence, ainsi que par une consommation de ressources clairement excessive au vu de l'envergure du projet.

À ce qu'il ressort des documents remis au CDF par l'OFSP, le nombre de nouvelles fonctionnalités créées au cours du second semestre est très faible eu égard aux coûts facturés.

Appréciation

Les travaux de développement effectués durant le premier semestre 2021 correspondent à la valeur escomptée (efficience) dans le cadre de projets comparables. Pour le second semestre 2021 en revanche, la comparaison des projets achevés avec les valeurs de la base de données de référence montre que les coûts totaux facturés étaient trop élevés.

Les documents à disposition ne permettant pas d'évaluer de manière définitive les prestations facturées et fournies, il reste un montant d'environ 2 millions de francs de prestations facturées ne pouvant être justifié.

Recommandation 4 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFSP de soumettre les prestations obtenues des fournisseurs au second semestre 2021 à un examen rétroactif détaillé, documents vérifiables à l'appui. Un remboursement doit être exigé si des prestations ont été facturées en trop.

La recommandation est rejetée.

Prise de position de l'Office fédéral de la santé publique

La recommandation est rejetée.

Les prestations fournies durant la période mentionnée étaient des plus diverses. Elles ont été documentées en continu, sans que l'on puisse pourtant en déduire directement les coûts. En octobre 2022, l'OFSP a présenté cette question à une entreprise d'audit. Cette dernière n'est pas parvenue à une réponse concluante et a proposé d'examiner si et dans quelle mesure cette manière de consigner les prestations serait utile à l'avenir.

Outre les travaux à exécuter, les tâches comprenaient notamment des capacités de réserve, afin de pouvoir mettre en œuvre les adaptations urgentes à tout moment. Le contrat ne reflétait pas correctement ce besoin. La supposition du CDF comme quoi des coûts trop élevés d'environ deux millions de francs seraient survenus n'est pas justifiée. Toutes les exigences aux systèmes ont été livrées à temps, et le système a rempli toutes les exigences posées de manière stable.

Le CDF prend acte du refus.

5 Projet mené majoritairement par des chargés de projet externes

Durant la courte période comprise entre la décision de mener une campagne de vaccination et l'organisation effective des rendez-vous, l'OFSP n'avait pas suffisamment de personnel interne qualifié en informatique à disposition. À l'exception de l'acquisition initiale, les étapes de l'acquisition (évaluation, rédaction du contrat et contrôle de la facturation) et de la mise en œuvre (adaptation et développement du logiciel) ont été menées majoritairement par des collaborateurs externes et temporaires intervenant au nom de l'OFSP.

Selon l'OFSP, on a délibérément renoncé à impliquer l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) pour éviter de mettre en péril la mise en œuvre rapide que nécessitait le projet.

5.1 Cas apparents de conflit d'intérêts

Après la sélection des fournisseurs, le projet a été confié à la coresponsable de la taskforce OFSP COVID-19, dès le mois de février 2021. À cette fin, une organisation (Vaccination IT) a été mise en place, laquelle a été brièvement dirigée par un collaborateur externe en tant que responsable de la numérisation des processus « COVID-19 » du fait d'un manque de personnel en interne. Le collaborateur externe a pris part aux séances du CAB (voir le ch. 4.1).

Le responsable de la numérisation des processus « COVID-19 » et le directeur du fournisseur 2 avaient été collègues de travail au sein de l'entreprise X et, au moment de l'audit, étaient partenaires commerciaux au sein de l'entreprise Y. Aucune de ces deux entreprises n'était impliquée dans la procédure d'acquisition.

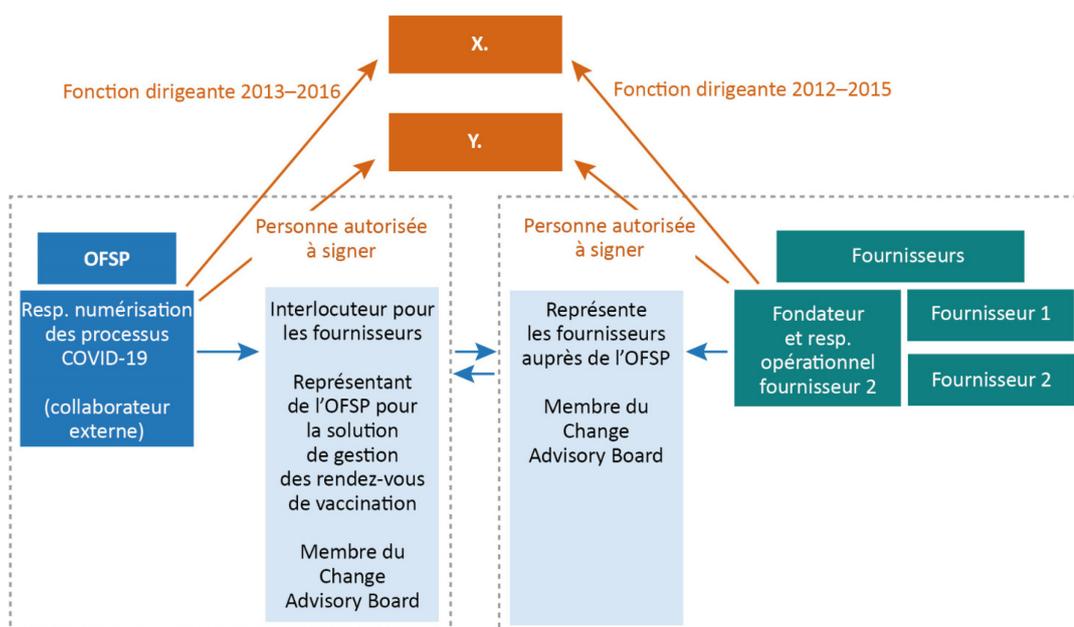


Figure 2 : Vue d'ensemble des sociétés et des cas apparents de conflit d'intérêts (source : CDF).

Dans leur fonction respective en lien avec la solution de gestion des rendez-vous de vaccination, les deux personnes ont une influence sur l'acquisition et le développement de ladite solution. Elles représentent respectivement l'OFSP et les fournisseurs tout en ayant des intérêts communs en tant que partenaires commerciaux.

Les entretiens menés avec l'OFSP n'ont pas permis d'établir clairement si la question du conflit d'intérêts apparent a été abordée conformément aux conditions contractuelles. Au moment de l'audit, aucun élément ne permettait d'infirmier le conflit d'intérêts. En outre, le responsable de la numérisation des processus « COVID-19 » a engagé comme suppléant une personne qui travaille dans l'entreprise où il siège au conseil d'administration. Selon l'OFSP, cette situation a été signalée oralement, mais l'OFSP n'a pris aucune mesure à cet égard.

Appréciation

Le fait que l'OFSP intègre des collaborateurs externes et temporaires dans des activités opérationnelles importantes par manque de personnel engendre un risque de dépendance et une concentration des risques, même s'il y a urgence dans la situation. Il est nécessaire d'avoir un système de surveillance permettant de réduire les risques. Au moment de l'audit, une telle surveillance semblait faire défaut.

Pour cette raison, l'OFSP n'a pas été en mesure de répondre à satisfaction à toutes les questions du CDF relatives aux décisions prises dans le cadre du projet, se limitant souvent à émettre des suppositions.

Le fait que l'OFSP ait eu connaissance des conflits d'intérêts apparents sans prendre de mesures d'encadrement est incompréhensible aux yeux du CDF.

Voir sur ce point la recommandation 1 au ch. 2.3.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics – LMP (état au 1^{er} janvier 2022),
RS 172.056.1

Ordonnance du 12 février 2020 sur les marchés publics – OMP (état au 1^{er} janvier 2021),
RS 172.056.11

Annexe 2 : Abréviations

CAB	Change Advisory Board (Comité consultatif des changements)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CG	Conditions générales
CR	Change Request
DFI	Département fédéral de l'intérieur
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
QSMA	Quantitative Software Management
RFC	Request for Change
SaaS	Software-as-a-Service (logiciel en tant que service)
SWOT	Strengths, Weakness, Opportunities and Threats (points forts, points faibles, possibilités et risques)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexe 3 : Modèle de Putnam

Le modèle de Putnam est un modèle empirique permettant d'estimer la charge de travail nécessaire au développement de projets de logiciel et de modéliser mathématiquement les processus demandant beaucoup d'efforts de conception, précisément comme le développement de logiciels. Cela aussi bien pour le déploiement de produits existants que pour le développement de nouveaux produits.

Les modèles empiriques fonctionnent par saisie des données relatives à des projets (comme la charge de travail et l'envergure, ce dernier critère correspondant au volume de fonctionnalités à créer pour le projet), puis ajustement d'une courbe mathématique aux données du projet. On estime la charge de travail en appliquant le modèle de Putnam, dérivé des données des projets de référence, aux données d'envergure du projet (généralement avec une certaine marge d'erreur).

L'élaboration des modèles nécessite de connaître les indicateurs du projet, soit la durée du développement, le travail en heures ou en jours-personnes et l'envergure ou le volume de fonctionnalités développées. L'analyse du projet couvre trois questions : l'efficacité atteinte dans le processus de développement, la pression temporelle au niveau du projet et la qualité des résultats.

L'efficacité (IP, indice de productivité) reflète la performance du processus de développement, soit en tant que mesure de la productivité fournie, soit en tant que mesure de la complexité du projet (plus une application est complexe, plus l'efficacité atteignable dans le projet est faible).

L'on peut citer comme exemple à faible complexité et grande efficacité un logiciel qui automatise une opération générique (par exemple des transactions financières). Un exemple de grande complexité avec une faible efficacité serait un logiciel permettant de gérer une situation dynamique et d'y répondre en temps réel (par exemple des systèmes de commande, de protection contre les catastrophes, d'alimentation en électricité, etc.).

Le facteur de stress (MBI, *manpower buildup index*) mesure la pression temporelle subie par les membres de l'équipe dans l'accomplissement de leurs tâches en raison des délais de production prévus dans le calendrier du projet et reflète les données temporelles du développement.

Les projets peuvent être achevés avec peu de ressources si les périodes de développement sont longues, ou en peu de temps avec plus de ressources. Autrement dit, une équipe nombreuse qui achève un projet en peu de temps présente un MBI élevé et une petite équipe qui met longtemps à terminer un projet présente un MBI faible.

Un MBI trop élevé caractérise les projets à haut risque, qui demandent de travailler sous un stress important, mais les MBI trop faibles (petite équipe et longues périodes de développement) sont problématiques aussi, à mesure que l'efficacité pâtit d'une période de développement prolongée et de l'affectation de personnel à temps partiel.

Les deux indicateurs « efficacité » et « facteur de stress » sont déterminés au moyen du modèle de Putnam et peuvent être évalués par comparaison avec des groupes de référence. La société QSMA dispose d'une base de données couvrant plus de 100 000 projets achevés. Cette base de données de référence est structurée par temps et par secteurs (jusqu'à quatorze domaines). Le groupe le plus récent comporte environ 12 000 projets et

est divisé en quatorze secteurs (par exemple « Business Agile », « Business Financial », « Business Government », « Package Implementation » [SAP, Filenet, etc.]). Chaque secteur comporte de 500 à 1000 projets par tranche de temps, ce qui représente une excellente base de comparaison. Les projets proviennent du monde entier. L'activité de QSMA a également donné naissance à deux bases de données de référence avec des projets de l'administration fédérale suisse : « CH Government 2015 » et « CH Government 2017 ». Ces innombrables projets de référence permettent de contrôler les projets achevés et en cours. Les projets en cours peuvent être vérifiés mensuellement pour s'assurer qu'ils résistent à une comparaison de référence.

La comparaison entre les projets réalisés et le groupe de référence démontre que les charges totales effectives étaient excessives de 56 %, que la durée dépassait de 17 % la durée attendue et qu'en conséquence, les coûts présentaient un excédent de 2,3 millions de francs.