

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