

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



Application de dispositions fédérales par les cantons

Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral
des finances

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.19473.402.00132
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)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif	14
1.3 Étendue de l'analyse et structure du rapport	14
2 Un usage adéquat de la manne fédérale	16
2.1 Accueil extra-familial des enfants.....	16
2.2 Forfaits fédéraux d'intégration aux réfugiés	16
2.3 Contributions à la Maison de la Paix à Genève	17
2.4 En Valais, une exécution perfectible et des synergies à réaliser.....	18
3 Que se passe-t-il dans le domaine informatique ?	20
3.1 Un projet inutilement complexe pour la circulation routière	20
3.2 Le traitement archaïque des factures AVS/AI	21
3.3 Des données incertaines au registre du commerce	22
4 Audits de surveillance : une exécution contrastée.....	24
4.1 Paiements directs : les compétences du CDF ont des limites	24
4.2 Assurance-chômage : le coût élevé de pratiques disparates	25
4.3 Des différences significatives dans l'octroi des prestations complémentaires.....	26
5 Le cas particulier de l'impôt fédéral direct	27
5.1 Une surveillance amputée du contrôle matériel des taxations	27
5.2 Le CDF audite la pratique des allègements fiscaux des cantons	27
6 Profil des audits sous revue	29
7 Accès à l'information et transparence.....	31
7.1 En général, l'information est disponible dans les cantons	31
7.2 Transparence et publication des rapports d'audit	32
7.3 Unilatéralité des sources et asymétrie de l'information	32

Annexe 1 : Abréviations.....	34
Annexe 2 : Liste des audits.....	36

Application de dispositions fédérales par les cantons

Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances

L'essentiel en bref

Depuis juin 2014, un rapport d'audit sur dix publié par le Contrôle fédéral des finances (CDF) comporte une dimension cantonale, c'est-à-dire en lien avec l'exécution par les cantons de mesures et de dispositions grâce à des aides fédérales. Cela concerne des audits de subvention et de projet ainsi que des examens de la surveillance. Au total, 28 travaux ont été retenus dans le cadre de cette synthèse.

A partir de cet échantillon, le CDF ne tire aucune conclusion globale sur la mise en œuvre par les cantons, ni sur le fédéralisme d'exécution. Néanmoins, des enseignements apparaissent selon le type d'audit. Des considérations sur les méthodes d'enquête du CDF, l'accès à l'information et la transparence de ses rapports d'audit émergent par ailleurs. Ainsi, l'usage des questionnaires et la disponibilité des cantons à répondre montrent que l'accès à l'information est presque toujours garanti, sauf dans les questions fiscales.

Les examens de subvention et de projet conduisent à de bons résultats

Dans le domaine des aides, le CDF n'a pas observé de lacunes importantes dans le calibrage, l'octroi, le suivi et la surveillance des subventions et des prestations financières fédérales. Trois audits constatent un niveau de mise en œuvre élevé.

Au niveau des projets fédéraux réalisés par les cantons, ce constat est partagé avec quelques réserves. En Valais par exemple, la réalisation de l'autoroute A9 ou la troisième correction du Rhône offrent des pistes d'amélioration et de synergie entre les administrations concernées.

Mise en œuvre cantonale disparate et lacunes dans la surveillance fédérale

Cette synthèse aborde aussi le champ informatique au sens large. Des audits de projets informatiques fédéraux ont été impactés par des choix cantonaux avec parfois des pertes financières et des retards pour la Confédération. La surveillance de cette dernière dans les registres, comme ceux du commerce, est limitée par l'autonomie cantonale, la qualité des données et la décentralisation des systèmes informatiques.

Le panorama dessiné par les audits de surveillance est également plus mitigé. Dans le cas des paiements directs, de l'assurance-chômage ou des prestations complémentaires, des disparités dans l'application cantonale du droit fédéral existent. Ces divergences illustrent un manque de surveillance des offices fédéraux ou leur difficulté à imposer une application cohérente des directives fédérales.

Le domaine fiscal reste un cas à part. La haute surveillance de l'impôt fédéral direct (IFD) demeure amputée du contrôle matériel des taxations. Les autorités fédérales et le CDF disposent de rapports cantonaux indépendants qui ne vérifient que la régularité et la légalité de la perception de l'IFD. Dans un audit sur la surveillance des fondations, la Conférence suisse des impôts a refusé l'accès au CDF aux données des autorités fiscales cantonales sur l'exonération de ces fondations déclarées d'utilité publique.

Néanmoins, le CDF a mené à trois reprises des audits sur le dispositif et sur l'exécution des décisions cantonales en matière d'allègements fiscaux des entreprises en collectant des informations par questionnaire auprès des bénéficiaires d'exonération.

Vollzug von Bundesvorschriften durch die Kantone

Synthesebericht zu den Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Das Wesentliche in Kürze

Seit Juni 2014 enthält jeder zehnte Prüfbericht, der von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) publiziert wird, kantonale Aspekte. Dies gilt vor allem dann, wenn es um den kantonalen Vollzug von Massnahmen und Bestimmungen geht, die mit Bundeshilfen unterstützt werden. Dabei handelt es sich um Subventions-, Projekt- oder Aufsichtsprüfungen. Im Rahmen dieses Syntheseberichts sind insgesamt 28 Fälle ausgewählt worden.

Die EFK zieht aufgrund dieser Auswahl kein allgemeines Fazit zum Vollzug durch die Kantone, und auch nicht zum Vollzugsföderalismus. Allerdings lassen sich, je nach Prüfungstyp, Erkenntnisse ableiten wie auch Überlegungen zu den Untersuchungsmethoden der EFK, zum Informationszugang und zur Transparenz der Prüfberichte anstellen. So zeigen die Verwendung von Fragebögen und die Bereitschaft der Kantone, sie zu beantworten, dass der Zugang zu den Informationen fast immer gewährleistet ist, ausser bei Steuerfragen.

Gute Ergebnisse bei Subventions- und Projektprüfungen

Im Bereich der Beihilfen hat die EFK bei der Bemessung, Gewährung, Überwachung und Aufsicht der Subventionen und anderer Finanzleistungen des Bundes keine grösseren Mängel erkannt. Bei drei Prüfungen wurde ein hohes Vollzugsniveau festgestellt.

Bei den kantonal durchgeführten Bundesprojekten gilt der gleiche Befund, mit einigen Vorbehalten. So wurden beispielsweise im Wallis beim Bau der Autobahn A9 oder bei der dritten Rhonekorrektur Verbesserungsmöglichkeiten und Synergiepotenziale bei der Behördenzusammenarbeit erkannt.

Uneinheitlicher kantonaler Vollzug und lückenhafte Aufsicht durch den Bund

Dieser Synthesebericht befasst sich auch mit dem IT-Bereich im weitesten Sinne. Einige eidgenössische IT-Projekte wurden durch kantonale Entscheidungen beeinträchtigt, was für den Bund stellenweise finanzielle Einbussen und Verzögerungen zur Folge hatte. Eine Aufsicht des Bundes über Register, etwa das Handelsregister, ist aufgrund der kantonalen Autonomie, der Datenqualität und der Dezentralisierung von IT-Systemen nur beschränkt möglich.

Auch bei Prüfungen der Aufsichtstätigkeit ist die Bilanz eher durchwachsen. Bei den Direktzahlungen, der ALV und den Ergänzungsleistungen wird das Bundesrecht in den Kantonen uneinheitlich umgesetzt. Diese Unterschiede verdeutlichen eine mangelnde Aufsicht durch die Bundesämter, oder zeigen wie schwer es ihnen fällt, die bundesrechtlichen Vorgaben kohärent anzuwenden.

Der Steuerbereich bleibt ein Sonderfall. Der Oberaufsicht für die direkte Bundessteuer (dBSt) bleibt die materielle Prüfung der Steuerveranlagung verwehrt. Die Bundesbehörden

und die EFK verfügen über unabhängige Berichte aus den Kantonen, in denen nur die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Erhebung der dBSt überprüft werden. Bei einer Prüfung der Stiftungsaufsicht verweigerte die Schweizerische Steuerkonferenz der EFK den Zugriff auf die Daten der kantonalen Steuerbehörden zur Steuerbefreiung der als gemeinnützig anerkannten Stiftungen.

Immerhin konnte die EFK in drei Fällen das Verfahren und die Umsetzung kantonaler Beschlüsse zur Steuerbefreiung von Unternehmen prüfen, indem sie die Informationen per Fragebogen direkt bei den Begünstigten der Steuererleichterung sammelte.

Originaltext auf Französisch

Applicazione delle disposizioni federali da parte dei Cantoni

Rapporto di sintesi delle verifiche del Controllo federale delle finanze

L'essenziale in breve

Dal giugno del 2014 un rapporto di verifica su dieci pubblicato dal Controllo federale delle finanze (CDF) presenta una dimensione cantonale, ovvero si basa sull'applicazione da parte dei Cantoni di misure e di disposizioni grazie ai contributi federali. Ciò concerne le verifiche relative a sussidi e a progetti, nonché le verifiche della vigilanza. Complessivamente, 28 lavori sono stati selezionati nel quadro di questa sintesi.

Da questo campione, il CDF non giunge a nessuna conclusione generale sull'attuazione da parte dei Cantoni, né sul federalismo di esecuzione. Tuttavia, si possono trarre degli insegnamenti a seconda del tipo di verifica. Emergono inoltre considerazioni sulle metodologie di inchiesta del CDF, sull'accesso all'informazione e sulla trasparenza dei suoi rapporti di verifica. Il ricorso ai questionari e la disponibilità dimostrata da parte dei Cantoni a rispondere mostrano quindi che l'accesso all'informazione è quasi sempre garantito, salvo nelle questioni fiscali.

Le verifiche relative a sussidi e progetti danno buoni risultati

Per quanto concerne i contributi federali, il CDF non ha riscontrato alcuna lacuna importante concernente la determinazione, la concessione, la supervisione e la vigilanza dei sussidi e delle prestazioni finanziarie federali. Tre verifiche registrano un livello di attuazione elevato.

A livello di progetti federali realizzati dai Cantoni, questa osservazione è condivisa con qualche riserva. In Vallese ad esempio, la realizzazione dell'autostrada A9 o la terza correzione del Rodano presentano un potenziale di miglioramento e di sinergia tra le amministrazioni interessate.

Diversa attuazione cantonale e lacune nella vigilanza federale

Questa sintesi si occupa anche del settore informatico in senso lato. Determinate verifiche relative a progetti informatici federali hanno subito le ripercussioni delle scelte operate dai Cantoni talvolta con conseguenti perdite finanziarie e ritardi per la Confederazione. La vigilanza della Confederazione sui registri, come quelli di commercio, è limitata dall'autonomia cantonale, la qualità dei dati e la decentralizzazione dei sistemi informatici.

La situazione che emerge dalle verifiche relative alla vigilanza appare a sua volta più eterogenea. Per i pagamenti diretti, quelli dell'assicurazione contro la disoccupazione o le prestazioni complementari, esistono delle difformità nell'applicazione cantonale del diritto federale. Queste differenze riflettono una lacuna di vigilanza da parte degli uffici federali o le difficoltà che incontrano a imporre un'applicazione coerente delle direttive federali.

Il settore fiscale rimane un caso isolato. Per l'alta vigilanza dell'imposta federale diretta (IFD) non è previsto il controllo materiale delle tassazioni. Le autorità federali e il CDF dispongono di rapporti cantonali indipendenti che verificano soltanto la regolarità e la legalità della riscossione dell'IFD. In occasione di una verifica relativa alla vigilanza delle fondazioni, la Conferenza svizzera delle imposte ha rifiutato l'accesso al CDF ai dati delle autorità fiscali cantonali concernenti l'esonero di queste fondazioni dichiarate di pubblica utilità.

Tuttavia, il CDF ha effettuato in tre occasioni delle verifiche sul dispositivo e sull'esecuzione delle decisioni cantonali in materia di agevolazioni fiscali per le imprese raccogliendo informazioni tramite questionario presso i beneficiari dell'esenzione.

Testo originale in francese

Application of federal provisions by the cantons

Synthesis report on audits by the Swiss Federal Audit Office

Key facts

Since June 2014, one in every ten audit reports published by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) has had a cantonal element, i.e. has concerned the cantons' implementation of measures and provisions in connection with federal financial support. This applies equally to subsidy and project audits and to supervision audits. A total of 28 audits were selected for this synthesis report.

Based on this sample, the SFAO is not drawing any overall conclusion on the cantons' implementation, or on the federal nature of implementation. However, certain lessons emerge depending on the type of audit. Moreover, observations can be made on the SFAO's audit methods, the access to information and the transparency of its audit reports. Thus, the use of questionnaires and the cantons' willingness to respond show that access to information is almost always guaranteed, except in the case of tax matters.

Subsidy and project audits yield good results

In the area of financial support, the SFAO did not observe any serious shortcomings in the calibration, granting, monitoring and supervision of federal subsidies and financial support. Three audits found a high degree of implementation.

As regards federal projects carried out by the cantons, this finding is subject to some reservations. In the canton of Valais, for example, there is room for improvement and synergies between the administrations concerned regarding the construction of the A9 motorway or the third Rhone correction.

Disparate cantonal implementation and shortcomings in federal supervision

This synthesis report also looks at IT in the broad sense. Audits of federal IT projects have been impacted by cantonal decisions, which on some occasions has led to financial losses and delays for the Confederation. The Confederation's supervision of registers, such as the commercial register, is limited by cantonal autonomy, the quality of data and the decentralisation of IT systems.

The picture painted by supervision audits is also more mixed. In the case of direct payments, unemployment insurance or supplementary benefits, there are disparities in the cantons' application of federal law. These divergences show a lack of supervision by federal offices or the difficulties they face in imposing the consistent application of federal directives.

Tax remains a special case. The overall supervision of direct federal tax remains separate from material tax controls. The federal authorities and the SFAO are in possession of independent cantonal reports which verify only the regularity and legality of direct federal tax collection. During an audit of foundation supervision, the Swiss Tax Conference refused to give the SFAO access to information held by the cantonal tax authorities on tax exemptions for charitable foundations.

Nonetheless, the SFAO performed an audit three times on the arrangements for and implementation of cantonal decisions on tax relief for companies; it did so by gathering information via questionnaires sent to the beneficiaries of such tax relief.

Original text in French

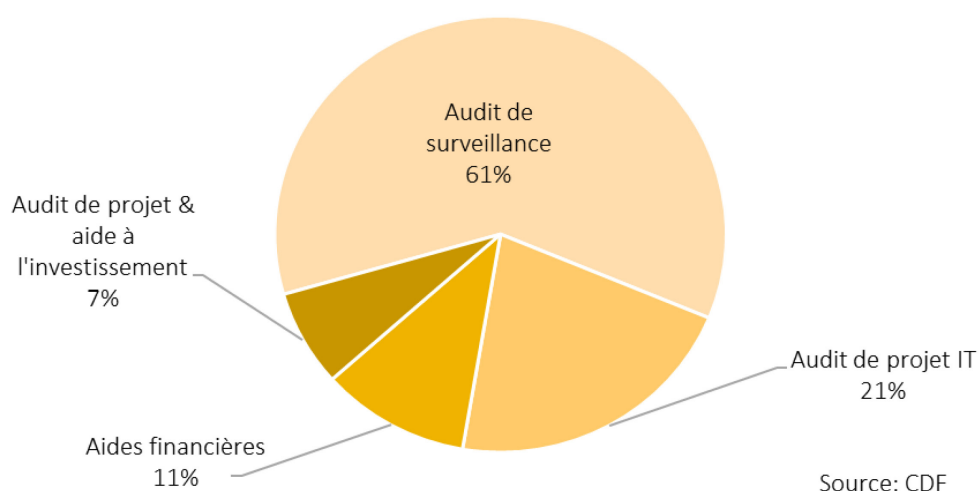
1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) exerce sa surveillance dans le cadre de la Loi fédérale sur le Contrôle des finances (LCF) du 28 juin 1967¹. Dans les cantons, il s'assure du bon emploi des prestations financières reçues de la Confédération². Il examine aussi le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges sur la péréquation financière (RPT) et les données fournies par les cantons et les services fédéraux concernés³.

Depuis l'été 2014, le CDF a publié 28 examens avec intervention dans un ou plusieurs cantons, parfois en coordination avec ses homologues cantonaux⁴. Plus d'un rapport d'audit sur dix comprend désormais une dimension cantonale (242 publications au total). Ce chiffre est conservateur car il n'inclut pas les mandats statutaires comme la RPT ou d'autres travaux (*peer review*, groupes de travail avec les Contrôles cantonaux des finances, etc.). En moyenne, le CDF livre tous les trois mois un audit sur une thématique qui aborde la mise en œuvre en lien avec le fédéralisme d'exécution. Ces examens portent sur des aides financières, sur des contributions à l'investissement, sur des projets dans le domaine informatique ou encore, sur la surveillance des offices fédéraux exercée dans leur domaine de compétence (*voir le graphique 1 ci-dessous*).

Quel est le type d'audit retenu dans l'échantillon sous revue?



Graphique 1 : Type d'audit dans l'échantillon du rapport de synthèse (n = 28)

¹ L'intégralité de la LCF se trouve sous <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19670112/index.html>. La dernière modification de la LCF date du 17 mars 2017, entrée en force au 1^{er} janvier 2018.

² LCF, article 16, 1 et 2.

³ LCF, article 6, j.

⁴ Sur l'échantillon retenu de 28 audits publiés entre juin 2014 et juin 2019, seuls trois audits ont été réalisés conjointement avec les Contrôles cantonaux des finances. Ce chiffre était plus important par le passé.

Ce matériel est la base de l'échantillon sous revue (*voir Annexe 3*). Dans plusieurs domaines, il fournit une matière pour évaluer la mise en œuvre des politiques fédérales au plan cantonal et la surveillance faite par les offices fédéraux. Dans son programme d'audit 2019, le CDF a souhaité établir un état des lieux sous la forme d'un rapport de synthèse.

Cette thématique n'est pas neuve. En 1997 déjà, la mise en œuvre des politiques fédérales par les cantons avait été l'objet d'un rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Les auteurs de ce travail relevaient alors sept problèmes principaux, dont celui des lacunes de la surveillance : « Il s'agit d'une problématique peu perçue par la Confédération et les cantons. Elle n'est abordée par aucun des projets fédéraux recensés. Cette situation s'explique probablement par le fait que les deux parties y trouvent leur compte, la Confédération n'ayant souvent pas les moyens d'assurer une surveillance effective et les cantons préservant ainsi une plus grande autonomie »⁵.

1.2 Objectif

Cette synthèse aspire à une présentation structurée et succincte des audits du CDF qui touchent les cantons. En grande majorité, les audits retenus couvrent une période de publication entre juin 2014 et juin 2019. Des examens réalisés avant cette période sont parfois évoqués à des fins de mise en perspective. La période sous revue coïncide avec un changement de doctrine au CDF en matière de publication d'audits à l'été 2014 et ce, conformément à la Loi sur la transparence (LTrans) et au standard international sur l'accès aux documents officiels des institutions d'audits des finances publiques⁶.

Cette synthèse interroge l'échantillon d'audits afin de savoir dans quelle mesure les dispositions fédérales ont été appliquées par les cantons. Il s'agit aussi de connaître l'étendue de la surveillance exercée par la Confédération sur les offices et autres partenaires cantonaux. Enfin, cette synthèse se demande si, selon les domaines, des enseignements peuvent être tirés quant à l'exécution des dispositions fédérales par les cantons.

1.3 Étendue de l'analyse et structure du rapport

La présente analyse tient compte des informations et des constats établis lors des audits durant la période d'examen. La situation actuelle et les mesures prises depuis lors afin de combler les lacunes constatées par le CDF ne sont pas l'objet de cette synthèse. Ce travail a été mené en été 2019 par Yves Steiner (responsable de révision) et conduit sous la responsabilité de Laurent Crémieux du Centre de compétences Évaluations du CDF.

Ce rapport se structure selon le type d'audit et de domaine. Il évoque d'abord les examens de contributions pour dépenses courantes et aides à l'investissement (chapitre 2), ensuite le domaine informatique au chapitre 3, puis les audits de surveillance (chapitre 4) et enfin, le domaine de l'impôt fédéral direct (IFD) dans le chapitre 5. Ces présentations permettent de jauger dans le droit et la pratique, la part des compétences fédérales et cantonales dans

⁵ Organe parlementaire de contrôle de l'administration, *Mise en œuvre des politiques fédérales et consultations des cantons, Rapport final de la Commission de gestion du Conseils des Etats*, Berne, 20 mars 1997, p. 49 disponible sous : <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/ko-au-pvk-bundespolitik-f.pdf>.

⁶ Voir le principe 6 de la norme ISSAI 12 (« *La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens* ») : <http://www.intosai.org/fr/issai-executive-summaries/%20detail/issai-12-la-valeur-et-les-avantages-des-institutions-superieures-de-contrôle-des-finances-publique.html>.

chacun des audits analysés. Des enseignements sont tirés en fin de chacun de ces quatre chapitres. En dernier lieu, les chapitres 6 et 7 abordent le profil de l'échantillon, les questions de méthode et l'accès à l'information disponible pour les équipes du CDF.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Un usage adéquat de la manne fédérale

Dans l'échantillon de cette synthèse, cinq audits portent sur la surveillance d'aides financières allouées aux cantons. Il faut noter que ces examens se sont immiscés dans des domaines où les compétences premières reviennent souvent aux cantons (formation, petite enfance, intégration...). Cela signifie que la Confédération octroie de l'argent, mais n'a pas la gestion du projet, ni sa maîtrise. Elle possède seulement un droit de regard et déploie sa surveillance sur les montants mis à disposition des cantons. Dans leur majorité, ces examens du CDF témoignent d'un bon niveau de mise en œuvre au plan cantonal. Il reste néanmoins des zones d'amélioration et des économies potentielles suivant les cas.

Par souci de lisibilité, une distinction est faite entre des aides pour des dépenses courantes (subventions) et d'autres liées à des investissements. Dans le premier cas, il s'agit d'audits sur l'accueil extra-familial des enfants et sur les forfaits à l'intégration des réfugiés. Dans le second cas, on trouve des audits sur la réalisation de la Maison de la Paix à Genève, ainsi que sur la construction de l'autoroute A9 et la troisième correction du Rhône en Valais. C'est surtout dans ce second type d'examen que des améliorations ont été recommandées par le CDF.

2.1 Accueil extra-familial des enfants

Publié en 2015, cet examen des contributions pour l'accueil extra-familial des enfants traite d'un domaine de compétence premièrement cantonal⁷. Dans ce domaine, la Confédération tient un rôle en matière de financement initial des infrastructures, à l'instar des centres de vie infantine et autres structures d'accueil de la petite enfance. Un rôle qui reste toutefois mineur par rapport à l'effort des cantons dans le financement de ces lieux de vie (973 millions de francs pour ces derniers, contre 24 millions pour la Confédération en 2016⁸).

Selon la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc), les autorités fédérales attribuent l'argent sollicité par les structures d'accueil, publiques ou privées. Ce travail revient à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Dans le cadre des activités de ce dernier, l'article 7 de la LAAcc précise que l'autorité cantonale compétente doit être consultée au moment de l'octroi des fonds.

Le CDF a constaté qu'en pratique c'était le cas. Très positifs, les résultats de cet examen ont été enrichis par des entretiens complémentaires dans les cantons de Neuchâtel, Lucerne et Schwyz. Le CDF n'a décelé aucun problème de mise en œuvre lors des visites sur place.

2.2 Forfaits fédéraux d'intégration aux réfugiés

Autre exemple positif : l'examen de l'emploi des forfaits d'intégration pour les personnes issues de l'asile dans les cantons⁹. Il s'agit d'environ 80 millions de francs remis par an pour des cours de langues ou d'autres aides à la formation. Le CDF a analysé la mise en œuvre

⁷ *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung* (PA 14394).

⁸ Ces chiffres sont tirés de *Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363 du 12 avril 2013 (Commission des finances du Conseil national), p. 46.

⁹ *Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge* (PA 18501).

de ces forfaits en Argovie et à Fribourg ainsi qu'une trentaine de cas individuels. Chargé de surveiller ce dispositif, le Secrétariat d'Etat à la migration (SEM) était le principal service audité. C'est donc à cet office que les recommandations ont été adressées, comme dans le cas des cours de langue ou du soutien psychique et leur prise en charge par l'AI.

Dans les cantons sous revue, l'argent est utilisé de façon économe et en toute transparence. Les mesures d'intégration correspondent aux besoins des personnes dans la quasi-totalité des dossiers examinés. A Fribourg comme en Argovie, le CDF a observé que les synergies entre les différentes initiatives cantonales et le dialogue entre autorités et société civile sont des facteurs décisifs au succès, à l'économicité et à l'efficacité des dispositifs.

L'audit du CDF a noté des différences entre ces cantons. Les autorités argoviennes recourent à des procédures ouvertes pour les appels d'offres dans le domaine des prestations d'intégration. A l'inverse, Fribourg en use partiellement et surveille ses dépenses pour l'intégration et leur évolution dans le cadre des travaux sur le budget annuel. Ces différences cantonales ne sont pas problématiques du point de vue de la surveillance fédérale.

2.3 Contributions à la Maison de la Paix à Genève

De concert avec les autorités genevoises, la Confédération a cofinancé la construction de la Maison de la Paix à Genève pour 33,6 millions de francs sur un total de 189 millions, hors terrain. Dans son audit¹⁰, le CDF n'a pas noté de manquement dans les coûts de construction ou dans la destination des contributions aux investissements. Ni de dépassement de coûts.

La mise en œuvre entre partenaires cantonaux et fédéraux devrait être améliorée dans le financement du fonds de rénovation et dans la subvention au soutien à l'enseignement et à la recherche. Une convention entre la Confédération et le canton de Genève requiert un principe de proportionnalité pour le versement de ce soutien. Or, constate le CDF, l'aide fédérale a tendance à augmenter plus vite que celle du canton de Genève.



Illustration 1 : Le chantier de la Maison de la Paix en octobre 2013 à Genève (CC-0)

¹⁰ Prüfung der Investitions- und Betriebsbeiträge durch den Bund an das Maison de la Paix in Genf (PA 16189).

2.4 En Valais, une exécution perfectible et des synergies à réaliser

Pour l'achèvement de l'autoroute A9 en Valais, l'Office de construction des routes nationales (OCRN) réalise les travaux entre Sierre et Brigue. Cet office cantonal est sous la haute surveillance de l'Office fédéral des routes (OFROU)¹¹. La Confédération finance 96 % de ce chantier à plus de 4 milliards¹². Lors de l'audit, l'OFROU et l'OCRN ont facilité l'accès à l'information. De précédents audits menés par l'inspectorat interne de l'OFROU et le Contrôle cantonal des finances du Valais ont enrichi les analyses préalables du CDF. Au final, ce dernier a pu auditer un office cantonal, présenter ses constats aux autorités politiques du canton et livrer ses recommandations à l'OFROU, chargé de l'évolution de la situation à l'OCRN.

Aux yeux du CDF, la mise en œuvre cantonale souffrait de faiblesses dans l'organisation et la gestion d'un projet spécifique de près de 200 millions de francs. Ses auditeurs ont recommandé au maître d'ouvrage de vérifier l'exhaustivité et la qualité de ses dossiers d'appel d'offres et de sa documentation. L'usage efficace et économique des fonds publics par l'OCRN était alors assuré grâce à l'aide de l'OFROU. L'OCRN a bénéficié de ce soutien exceptionnel pour qu'il parvienne à une gestion de qualité. L'OFROU doit se concentrer désormais sur son rôle de haute surveillance.

En Valais, un autre dossier a occupé le CDF¹³: le chantier de la troisième correction du Rhône (R3) dont les deux tiers sont financés par la Confédération. Le dernier tiers est pris en charge par le Valais qui exécute le projet (en collaboration pour une petite partie avec le canton de Vaud). Sur place, l'Office cantonal de la construction du Rhône (OCCR3) dirige les travaux. Au niveau de la Confédération, la surveillance financière est assurée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Le CDF a noté un manque de clarté et une surestimation de l'évaluation des coûts de construction de l'ordre de 20 % par rapport au marché. Un point corrigé par l'OCCR3 et l'OFEV durant l'audit. D'autres analyses sur les sites pollués, sur les ponts ainsi que sur les canalisations d'eau et d'électricité ont été lancées pour améliorer la réalisation du projet.

Dans ces deux dossiers de l'A9 et de la R3, il existe des synergies potentielles entre les offices cantonaux (OCRN et OCCR3). Elles pourraient permettre un meilleur usage des fonds publics. Des recommandations en ce sens ont été adressées aux offices fédéraux, garants de la haute surveillance, et aux offices cantonaux avec l'aide du Contrôle valaisan des finances. Enfin, l'OFROU et l'OFEV devraient harmoniser la structure des rapports réclamés au canton du Valais dans ces projets.

¹¹ *Projektprüfung der Autobahn A9* (PA 16350).

¹² Ce projet n'est pas représentatif de la gestion actuelle de projets de construction autoroutiers et fait figure d'exception. La propriété et la gestion des routes nationales (RN) a été transférée à la Confédération suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches avec les cantons (RPT). La Confédération a repris la responsabilité de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des RN. L'achèvement du réseau autoroutier initial suit l'ancien système et reste une tâche assumée par les cantons sur mandat de la Confédération qui en finance la majeure partie. Fin 2017, 1854,7 kilomètres des RN, soit 98 % de la longueur totale du réseau, étaient en service.

¹³ *Audit de surveillance de la troisième correction du Rhône* (PA 18185).

Enseignements

Les audits sous revue concernent premièrement des domaines de compétence cantonale. Ici, la Confédération finance, laisse le soin de la mise en œuvre aux cantons et se concentre sur la surveillance. Les audits du CDF dans ces domaines ont montré que ces examens ne posent en général pas de difficultés auprès des instances cantonales en charge de l'exécution. A un niveau opérationnel, la collaboration avec ces dernières a été fructueuse. Au plan politique, le besoin d'explications sur le rôle du CDF s'est parfois fait sentir sans toutefois qu'au final, les examens aient à en souffrir.

3 Que se passe-t-il dans le domaine informatique ?

Depuis avril 2013, le Conseil fédéral a confié l'examen régulier des grands projets informatiques de la Confédération au CDF¹⁴. Ces projets sont de compétence fédérale. Néanmoins, ils peuvent parfois revêtir une dimension cantonale, ce qui est le cas de six examens retenus pour cette synthèse. Trois d'entre eux concernent un seul projet, celui du système d'admission à la circulation routière (SIAC). Il sera donc présenté en détail.

Au CDF, la thématique informatique ne se cantonne pas aux audits des grands projets de la Confédération. Sur 17 audits de surveillance retenus, plusieurs comportent une partie d'audit informatique. Et avec autant de pistes d'amélioration que d'économies potentielles. Pour ce faire, deux cas seront présentés dans les lignes qui suivent : l'audit sur le traitement des factures AVS/AI et celui sur la fiabilité des données du registre du commerce.

3.1 Un projet inutilement complexe pour la circulation routière

Le SIAC est un projet informatique clé de la Confédération. Son objectif est la création par les autorités fédérales et cantonales d'une volumineuse base de données pour l'échange des informations liées aux immatriculations de véhicules admis à circuler en Suisse.

Mené par l'OFROU, il figure sur la liste des projets scrutés régulièrement par le CDF. Il a été examiné trois fois entre 2014 et 2018¹⁵. Ce projet a connu des difficultés entraînant un retard cumulé de quatre ans et un dépassement de budget de plusieurs dizaines de millions.

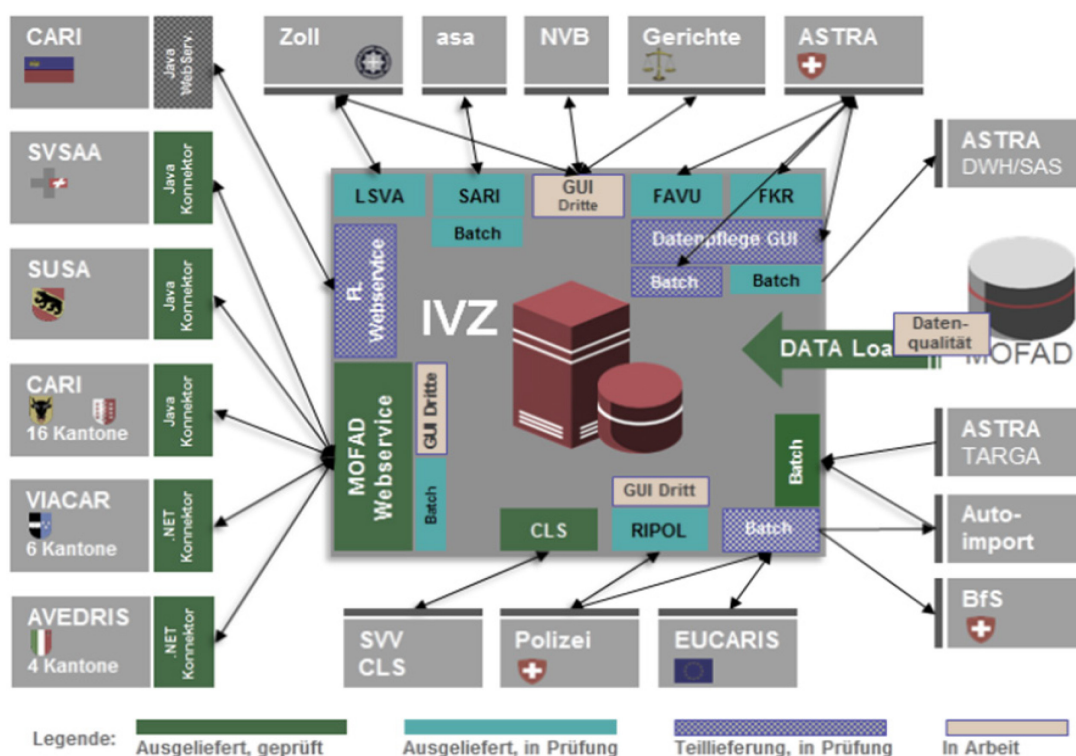
Dans son dernier audit publié en 2018, le CDF notait des progrès. Trois des quatre faiblesses ont été corrigées et des tests réalisés avec des cantons pilotes. Désormais, les services cantonaux de la circulation doivent encore évaluer les performances du SIAC. Pour le CDF, des doublons demeurent présents entre la Confédération et les cantons pour la suite du projet.

Dans ses audits, le CDF a d'abord critiqué des lacunes dans la réalisation du projet au plan fédéral. En effet, les cantons livrent ici les informations de leurs services de la circulation routière au SIAC afin que celui-ci les mette à disposition de multiples utilisateurs. Comme le montre l'infographie ci-dessous, la structure, le nombre d'acteurs, le type de plateformes utilisées ou encore les interactions entre ces différents partenaires contraignent la Confédération à conduire un projet informatique d'une complexité considérable.

Cette complexité – et le développement malaisé du SIAC dès son origine – résulte d'un choix de départ d'abord influencé par les cantons. Ces derniers ont écarté l'option d'une centralisation des données qui aurait réduit l'ampleur et la complexité du projet. Compétents et propriétaires des données, les cantons ont posé des exigences très compliquées au SIAC. Ceci explique une partie des défis de mise en œuvre à laquelle la Confédération a dû faire face par la suite.

¹⁴ La liste de ces 16 « projets informatiques clés » se trouve sur le site de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération, sise au Département fédéral des finances (DFP) : https://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/themen/programme_projekte/ikt-schluesselprojekte/liste_der_ikt_schluesselprojekte.html, consulté le 28.8.2019.

¹⁵ *Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Informationssystem Verkehrszulassung* (PA 14372), *Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes IVZ* (PA 15627) et *Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Datenmanagement 2010* (PA 17576).



Infographie : Les flux de données dans le projet SIAC (IVZ en allemand), option décentralisation (source : OFROU)

3.2 Le traitement archaïque des factures AVS/AI

Dans l'AVS et l'AI, l'exécution est, entre autres, une tâche dévolue aux organes cantonaux. Financée à 100 % par la Confédération, celle-ci en assure la surveillance, notamment via des directives pour ces organes cantonaux d'exécution. Ces directives sont élaborées et surveillées dans leur application par l'OFAS. C'est le cas du traitement des factures AVS/AI qui pèsent chaque année pour près de 2,2 milliards de francs. La Centrale de compensation (CdC), elle-même rattachée au Département fédéral des finances (DFF), assume une partie de l'exécution, notamment des tâches de contrôle et le paiement des factures. Cet enchevêtrement ne constitue pas un facteur optimal pour la surveillance du domaine.

Pour le CDF, si cette mise en œuvre du traitement des factures AVS/AI fonctionne, elle n'est pas efficiente et suit un processus lourd et archaïque¹⁶. L'audit du CDF note qu'il y a des doublons dans les contrôles et peu d'examen approfondis. La durée de traitement de ces factures est aussi très variable. Aucune explication aux différences cantonales n'a d'ailleurs pu être trouvée par un groupe de travail interne réunissant l'OFAS, les offices AI et la CdC.

Le CDF déplore une sous-utilisation du traitement électronique des factures. Situation paradoxale, car la CdC – comme ses partenaires cantonaux – travaille sur le même logiciel SUMEX. Des économies de 3 millions de francs seraient ainsi possibles pour la CdC et le recours à l'informatique permettrait de rendre les contrôles plus efficaces. Enfin, le CDF a noté que dans ce domaine, la Confédération peine à s'imposer alors qu'elle finance à plein

¹⁶ Traitement et contrôle des factures pour les prestations individuelles de l'AVS et de l'AI (PA 14490).

cette tâche. Les cantons s'opposent en particulier à ce que cette dernière s'immisce dans l'opérationnel¹⁷.

3.3 Des données incertaines au registre du commerce

Dans son audit de surveillance sur le registre du commerce (RC), le CDF a abordé plusieurs problématiques liées au domaine informatique. Dans ce cadre, il a établi des constats limpides¹⁸. Après l'extraction et l'analyse de données de six cantons (Bâle-Campagne, Berne, Genève, Vaud, Zoug et Zurich) qui représentaient la moitié des entreprises inscrites au RC, les auditeurs ont observé des problèmes de qualité et de fiabilité des données.

Quelque 13 000 entreprises sous forme de raisons individuelles ou d'associations étaient ainsi absentes des registres cantonaux. Ces mêmes registres contenaient entre 2 % et 9 % d'entreprises sans modification ces 15 dernières années¹⁹. Logiquement, une partie de ces entités auraient dû être radiées. Après l'intervention du CDF en 2017, certains registres cantonaux ont mis à jour leurs bases de données en tenant compte de ces constats.

De compétence cantonale, ces registres cantonaux sont un défi pour une mise en œuvre fiable et une haute surveillance crédible de la part de l'Office fédéral du registre du commerce lié à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Pour le CDF, une centralisation permettrait d'améliorer la fiabilité des données et la surveillance du domaine. Ce serait un moyen de simplifier un paysage informatique complexe et inefficace (multiples applications, bases de données cantonales, redondance des données au plan fédéral, inscription première sur papier...). Ce serait par ailleurs l'illustration de la volonté des autorités de faire un pas concret vers la cyberadministration pour l'économie ainsi que les utilisateurs du RC.

Enfin, le RC doit aussi figurer au rang des outils pour la transparence des informations relatives aux entreprises. Au plan international, comme dans le cadre du Groupe d'action financière (GAFI), la Suisse n'est pas exempte de pressions sur ce point. Le RC peut jouer un rôle dans la lutte contre la criminalité économique et aider les autorités de poursuites pénales dans leurs efforts. Le CDF est également d'avis que ce rôle pourrait être renforcé, par exemple en rendant public le registre des personnes physiques inscrites au RC.

Enseignements

Il convient tout d'abord d'observer combien la recherche de solutions rationnelles et efficaces dans ce domaine informatique demeure chose difficile, surtout en cas de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La tendance est de développer son propre système informatique, parfois entre plusieurs cantons, ou de refuser tout nouveau système de crainte de voir émerger une discussion sur la répartition des compétences. Pour le service public, les conséquences les plus visibles sont un frein à la digitalisation en même temps que la conservation de solutions inefficaces et empreintes d'archaïsme.

Au sens large, le domaine informatique comporte des défis considérables pour la Confédération dans sa relation avec les cantons. Ses propres projets informatiques clés et leur mise

¹⁷ A l'OFAS et à la CdC, des mesures pour corriger cette situation ont été mises en œuvre et sont en cours. Soumise au Parlement par le Conseil fédéral fin 2019, la révision de la loi sur l'AVS intègre des mesures de modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier (*Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier*, Communiqué de presse de l'OFAS, 20.11.2019).

¹⁸ *Audit de la fiabilité des données du Registre du commerce* (PA 16615).

¹⁹ Dont un cas remontant à 1892.

en œuvre peuvent être impactés par les cantons. L'impact se manifeste par des retards et des surcoûts. Il peut s'expliquer, entre autres, par le fait que les cantons ont la haute main sur les données récoltées et avec lesquelles des échanges s'opèrent au plan fédéral.

A cet égard, la Confédération est confrontée à l'absence de base légale claire. Pour l'état-civil ou le casier judiciaire, la Constitution offre un appui afin qu'une telle architecture fonctionne. Ce n'est pas l'inverse avec les registres et les réseaux informatiques nationaux. Comme le note un avis de droit de l'OFJ en 2011, la création d'une base constitutionnelle en la matière permettrait de sortir ce domaine de l'impasse²⁰.

Au plan des registres, l'absence de structures nationales et leur centralisation relative créent des risques potentiels pour la vie économique et la lutte contre la criminalité. C'est le cas du RC, mais aussi du registre foncier (RF)²¹ et de celui des poursuites et des faillites.

Lors des travaux de modernisation du RF en 2017, le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SIF) a publié un rapport sur la conformité de la Suisse vis-à-vis des recommandations du GAFI en lien avec l'accès aux données foncières²². Il note que, dans le cadre de l'analyse nationale des risques, l'une des mesures proposées par le Conseil fédéral concerne l'immobilier, un secteur qui n'est pas soumis à la loi sur le blanchiment d'argent. Pour minimiser les risques, ce rapport rappelle l'utilité d'un registre national. Son but : fournir aux autorités des moyens de recherche efficaces sur les détenteurs d'immeuble étrangers, de même que de réaliser des recherches sur des noms et des prénoms de personnes ou encore, des raisons sociales pour les personnes morales propriétaires d'immeubles. Comme le note le rapport, « le système fédéraliste complique fortement l'accès des autorités à des informations essentielles » alors qu'un registre national permettrait « d'alléger la charge de travail des autorités de poursuites pénales »²³. A cet égard, la modernisation du RF entérinée par le Parlement en décembre 2017 ne répond pas entièrement à l'objectif fixé par le Conseil fédéral, ni à la recommandation du GAFI acceptée par la Suisse.

Le registre des poursuites et des faillites reste aussi un défi pour le fédéralisme. En juillet 2018, le Conseil fédéral a noté que la pertinence des extraits de plus de 400 offices cantonaux des poursuites reste très limitée²⁴. En principe, une poursuite demeure inscrite dans le registre de l'office qui l'a traitée. Les autres offices n'ont normalement pas accès aux données du premier registre. Les vérifications de l'identité de la personne poursuivie demeurent lacunaires et cette dernière peut parvenir, par exemple en déménageant ou en changeant de nom, à obtenir un extrait de poursuite vierge. Dans son rapport, le Conseil fédéral renonce à créer un extrait national du registre des poursuites et des faillites. Faute de meilleures solutions envisageables, il incite les cantons à faire vérifier par leurs offices des poursuites les données indiquées par les créanciers auprès des registres des habitants.

Dans le domaine des registres, il apparaît donc que les solutions aujourd'hui à l'œuvre limitent l'usage de la cyberadministration, axe pourtant stratégique des autorités publiques.

²⁰ *Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen*, OFJ, 22 octobre 2011.

²¹ Comme pour le RC, le RF est soumis à la haute surveillance de l'Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier (OFRF), sis à l'OFJ.

²² Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), Vue d'ensemble de l'accès aux données du Registre foncier en Suisse, 11 septembre 2017.

²³ Op. cit., p. 4.

²⁴ Rapport du Conseil fédéral, *Extrait national du registre des poursuites*, en exécution du postulat 12.3957 du conseiller national Martin Candinas (PDC/GR), 4 juillet 2018.

4 Audits de surveillance : une exécution contrastée

Les audits de surveillance représentent la majorité de l'échantillon sous revue (61 %). Deux ont déjà été évoqués au chapitre précédent (registre du commerce, traitement des factures AVS/AI). Même si l'accent a alors porté sur leur dimension informatique, ces examens ont aussi constaté des pratiques cantonales différenciées. Ce sera encore le cas dans des audits de surveillance spécifiques au champ fiscal qui feront l'objet du chapitre suivant.

Les trois exemples suivants illustrent cette situation. Ils concernent les paiements directs à l'agriculture, la gouvernance de l'assurance-chômage et les prestations complémentaires. Avec ces trois derniers exemples, les résultats saillants du tiers des audits de surveillance auront ainsi été évoqués tout au long de cette synthèse.

4.1 Paiements directs : les compétences du CDF ont des limites

Le CDF a audité la haute surveillance de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) sur le système des paiements directs et a publié ses résultats en juin 2014²⁵. Ce domaine n'était pas neuf pour l'organisation. Par exemple, il a fait l'objet de discussions et de réflexions entre le CDF et ses homologues cantonaux par le passé²⁶. En 2014, l'audit a eu lieu à l'OFAG sur la base de la documentation fédérale et d'origine cantonale. Pour rappel, quelque 2,8 milliards de francs ont été dépensés pour ce soutien à l'agriculture en 2013.

Entre autres constats, le CDF a observé que la haute surveillance de l'OFAG fonctionnait de façon limitée et qu'elle était reléguée au second plan des priorités de cet office, notamment en termes de ressources humaines. Lors de l'audit, des mesures correctives ont cependant été entreprises et ont permis d'adapter la situation aux exigences de la Politique agricole 2014–2017, alors en débat aux Chambres fédérales.

Sur la base de la documentation disponible, les auditeurs ont constaté que la mise en œuvre de la surveillance et la transmission d'informations à l'OFAG (*reporting*) étaient très hétérogènes d'un canton à l'autre. Les raisons de cette situation résidaient en partie dans un travail de surveillance cantonal pas ou peu pris en considération dans les processus internes de *reporting* de l'OFAG (nature du *reporting*, analyse des risques, qualité de la documentation, avis des audités, suivi des recommandations, etc.). Le CDF a avancé des recommandations dans ce domaine et l'OFAG y a souscrit.

Dans peu de cas, des contrôleurs cantonaux restaient trop proches du terrain et un risque de perte d'indépendance existait. Le CDF n'a pas eu à intervenir sur cette lacune liée à cette indépendance des contrôleurs cantonaux. En revanche, la création d'un organe d'audit

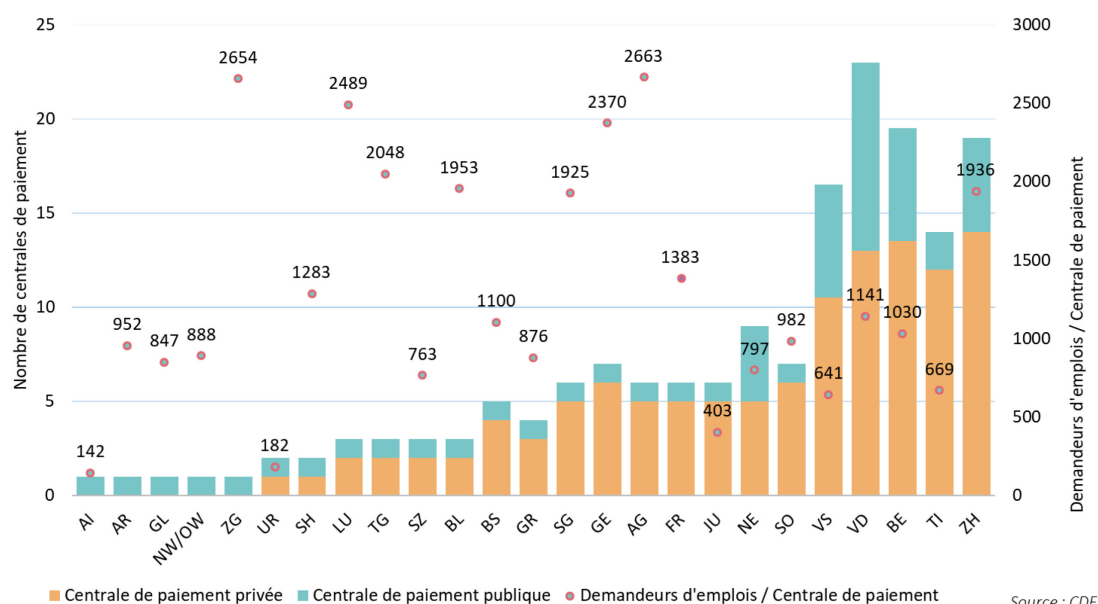
²⁵ *Prüfung der Oberaufsicht des Bundesamts für Landwirtschaft über die kantonalen Landwirtschaftsämter im Bereich der Direktzahlungen* (PA 14357).

²⁶ Le CDF a réalisé des audits conjoints avec ses homologues des contrôles cantonaux des finances. Une présentation des résultats d'audits sur les paiements directs à l'agriculture a été livrée lors la dixième Conférence suisse des contrôles des finances en août 2010. Entre autres constats, il était fait mention que la mise en œuvre des paiements directs bénéficiait d'un haut degré de priorité et que le traitement des dossiers dans ce domaine était complexe et gourmand en ressources. Il était aussi rappelé l'hétérogénéité des applications utilisées, de la qualité de la documentation ou encore, des stratégies internes de contrôle et de gestion. Des améliorations notables pouvaient être réalisées dans l'obligation d'information et de communication entre l'OFAG et les instances cantonales.

indépendant dans les cantons pour préserver cette indépendance serait opportune. Une telle recommandation dépassait cependant les compétences du CDF.

4.2 Assurance-chômage : le coût élevé de pratiques disparates

Le niveau de mise en œuvre dans l'assurance-chômage est un cas flagrant d'une hétérogénéité des pratiques qui reste coûteuse et peu explicable pour les contribuables²⁷. Le CDF doute en effet que la gouvernance actuelle soit efficace même si elle respecte la décentralisation historique entre autorités fédérales, cantonales et partenaires sociaux. De grandes disparités surgissent en comparant le nombre de caisses de paiement et les dossiers traités par celles-ci (voir le graphique 2 ci-dessous).



Graphique 2 : Centrales de paiement par canton comparé aux demandeurs d'emploi par centrale (2016)

Sur le terrain, ces disparités peinent à se justifier, par exemple avec des difficultés d'accès géographique (comme l'illustre une comparaison entre les Grisons et le Valais pour les régions de montagne). Potentiellement, plus de 50 millions d'économies par an sont réalisables dans ce domaine en remodelant l'assurance-chômage et en adaptant ses structures aux outils modernes de gestion. C'est ce qu'a préconisé le CDF au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), en charge de la haute surveillance de l'assurance-chômage. En 2018, ses recommandations ont été partiellement acceptées par le DEFR.

²⁷ *Governance bei der Arbeitslosenversicherung* (PA 17540).

4.3 Des différences significatives dans l'octroi des prestations complémentaires

Dernier cas d'audit de surveillance, le travail sur les prestations complémentaires (PC)²⁸. Ici, la compétence est partagée entre la Confédération, soit l'OFAS, et les cantons qui financent majoritairement ces prestations. En 2016, la part fédérale s'élevait à 1,5 milliard de francs contre 3,7 milliards à charge des cantons²⁹. Ces derniers s'organisent et exécutent les décisions d'octroi de prestations.

Pour saisir la réalité de la surveillance exercée par l'OFAS, le CDF a analysé des données pour l'ensemble des cantons suisses. Pour ce faire, il a notamment réalisé une enquête par questionnaire à laquelle tous les cantons ont répondu.

Les résultats de cette analyse montrent des divergences significatives dans l'application du droit fédéral aux PC. Des cantons peuvent octroyer cette aide dans un délai d'un peu plus d'un mois alors que d'autres le font dans un laps de temps jusqu'à quatre mois. Ces différences peuvent être critiques pour des ménages modestes dépendant de ces prestations. Le taux de refus sur les dossiers présente également des variations de 18 % à 44 %. Là encore, il existe une marge d'interprétation importante et les directives ne sont pas appliquées de manière uniforme. L'OFAS doit renforcer sa surveillance du domaine.

Enseignements

Reflet du fédéralisme d'exécution, cette diversité des pratiques cantonales n'a en soi rien de surprenant. Et la quasi-majorité des audits de surveillance évoquent avec plus ou moins de détails pareil constat. Le CDF retient de ces examens qu'il existe souvent un large éventail de pratiques cantonales au niveau de la mise en œuvre. La volonté du législateur est ainsi respectée. Cela devient plus problématique si, comme le CDF en fait parfois le constat, l'application des dispositions fédérales apparaît bien trop différenciée et enfreint le principe de l'égalité de traitement devant la loi.

La situation est aussi problématique quand le CDF entrevoit des pistes d'améliorations plus ou moins importantes. En effet, il a la mission d'adresser ses recommandations aux offices fédéraux pour qu'ils améliorent la situation avec leurs partenaires cantonaux. Institutionnellement, les leviers restent donc limités pour améliorer une situation problématique, si ce n'est de rendre les constats d'audit publics comme le fait le CDF depuis juin 2014 en publiant ses rapports. Corolaire de cette situation, ces mêmes offices fédéraux se trouvent mis à l'index alors qu'ils ne sont parfois pas seuls responsables des problèmes d'exécution.

²⁸ Prüfung der Aufsicht über Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen (PA 16428).

²⁹ Ces chiffres sont tirés de Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, op. cit., p. 37.

5 Le cas particulier de l'impôt fédéral direct

Les recettes fédérales de l'IFD s'élevaient à 22,5 milliards de francs en 2018. C'est la deuxième source de recettes la plus importante après la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Dans l'optique de la surveillance, ce domaine mérite un chapitre à lui seul.

5.1 Une surveillance amputée du contrôle matériel des taxations

En Suisse, la fiscalité directe relève de la compétence cantonale, y compris pour le calcul et la perception de l'IFD. La Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) règle les modalités de la surveillance. Cette base légale a connu une évolution importante lors de la dernière décennie.

En janvier 2009, le CDF lançait une évaluation (PA 7379) sur les pratiques cantonales en matière de contrôles fiscaux externes, soit les contrôles effectués au domicile du contribuable ou de leur mandataire. Elle n'a pas pu être achevée, ce qui est un cas unique dans l'histoire des évaluations au CDF. La Conférence suisse des directeurs des finances est en effet intervenue auprès de ses membres afin de leur demander de ne pas collaborer avec le CDF. Selon elle, l'étude envisagée ne reposait pas sur une base légale suffisante. A l'inverse, l'accès aux dossiers fiscaux se justifiait aux yeux du CDF pour évaluer l'efficacité du travail des administrations fiscales cantonales (et non pas la correcte application du droit fiscal).

En 2012, après discussion entre les cantons et les autorités fédérales, les Chambres fédérales ont ajouté l'article 104a à la LIFD afin de régler la surveillance de l'IFD³⁰. Depuis, un organe cantonal indépendant doit vérifier annuellement la régularité et la légalité de la perception de l'IFD et la part versée à la Confédération. Chaque année, le rapport de cet organe indépendant est remis à l'Administration fédérale des contributions (AFC) et au CDF. Ce dernier se base sur ces rapports cantonaux lors des vérifications du Compte d'État.

Ainsi, le contrôle matériel des taxations est explicitement exclu de cette surveillance de l'IFD. La seule mince exception à cette règle réside dans les vérifications réalisées par le CDF durant l'examen annuel des chiffres de la RPT.

5.2 Le CDF audite la pratique des allègements fiscaux des cantons

Dans le passé, le CDF a examiné un volet du domaine de l'IFD : les allègements fiscaux octroyés aux personnes morales via ledit « Arrêté Bonny » en vigueur jusqu'en 2007. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est responsable de ces allègements au plan fédéral. Avec l'accord de ce dernier et selon des critères précis, les cantons pouvaient donner des allègements puis exécuter ces décisions qui impactaient l'IFD, donc les caisses fédérales. La Confédération n'avait aucun droit de regard sur les modalités d'attribution de ces allègements par les cantons.

³⁰ LIFD, article 104a.

Entre 2010 et 2014, le CDF a réalisé trois examens de la surveillance des allègements IFD³¹. Ils ont été enrichis par le recours aux données de la RPT, des visites de terrain et un questionnaire auprès des sociétés bénéficiaires d'exonération fiscale. Dans son dernier audit en 2014, le CDF a coordonné son activité de contrôle avec les administrations fiscales des cantons de Fribourg, Neuchâtel, Vaud, Glaris et Uri. Au final, il conclut à des progrès de la mise en œuvre de la surveillance du SECO et des autorités fiscales cantonales depuis ses premiers constats et recommandations³². Mais un potentiel d'amélioration subsiste.

Tout d'abord, l'hétérogénéité des contrôles cantonaux en matière d'allègements IFD demeure. Ces pratiques différenciées vont d'un bref examen des données du rapport annuel d'entreprise jusqu'à des tests de plausibilité sur les données remises par ces sociétés. De plus, cette surveillance cantonale comporte un défi lié au *reporting*. Le SECO reste peu informé de la nature et de l'ampleur de ces contrôles. Pour le CDF, il y a lieu de les harmoniser. Par exemple, en édictant des standards pour la surveillance de ces allègements, voire un guide des bonnes pratiques. A l'époque, le SECO a accepté cette recommandation.

Autre point, le flou persiste sur les effets d'une éventuelle révocation d'un allègement fiscal précédemment octroyé (« clause de *claw-back* »). Ces effets ne sont pas clairement définis dans les décisions d'allègement³³. Selon le CDF, il existe une marge cantonale d'interprétation dans le calcul du montant à rembourser en cas de non-respect des clauses d'allègement. Pour limiter cette hétérogénéité, un cadrage serait le bienvenu. Les effets liés à l'adoption par le peuple de la réforme de la fiscalité et du financement de l'AVS (RFFA) le 19 mai 2019 rendent d'ailleurs ce besoin de cadrage extrêmement actuel³⁴.

³¹ Des trois audits faits par le CDF, les deux derniers sont publics: *Allègements de l'impôt fédéral direct* (PA 10434), *Examen des allègements d'impôt fédéral direct accordés en application de la loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement – « Arrêté Bonny »* (PA 11406) et *Prüfung der Aufsicht über die direkten Bundessteuer-Erleichterungen* (PA 14225).

³² Le CDF a identifié une erreur dans la décision d'allègement fiscal d'une firme basée dans le canton de Vaud. Déboutée par le TF en automne 2012, cette société a été contrainte de s'acquitter de 212 millions de francs d'arriérés d'impôt.

³³ Ce risque n'est pas théorique. En juin 2019, les autorités cantonales vaudoises ont indiqué appliquer une clause de *claw-back* à une firme installée sur leur territoire. Dans le même temps, elles procédaient à un examen juridique pour préciser les modalités concrètes d'application de cette clause et d'un éventuel remboursement d'impôt (*Après le départ de Monsanto, Vaud examine des récupérations d'impôts*, <https://www.rts.ch/info/regions/valaud/10521747-apres-le-depart-de-monsanto-vaud-examine-des-recuperations-d-impots.html>, consulté le 29.8.2019).

³⁴ A cet égard, lire les contributions dans la revue *Expert Focus* (11/2019), spécialement consacrée à la mise en place de la RFFA. En particulier, les pages 794 à 804.

d'ailleurs rédigé un rapport de synthèse publié en 2014 (*voir encadré ci-dessous*). Les universités demeurent un secteur où le CDF est très peu actif. Celles-ci relèvent des cantons, mais la Confédération contribue à leur financement de base à hauteur d'environ 20 % (hors financement indirect)³⁶. Pour le CDF, ce domaine, comme d'autres, ne peut être que le lieu de recommandations indirectes, c'est-à-dire adressées aux entités fédérales qui cofinancent les universités.

L'instrument de la convention-programme

Dès 2008, selon la loi sur les subventions, les aides financières et les indemnités sont généralement allouées aux cantons dans le cadre de conventions-programmes. En juin 2014, le CDF a publié une synthèse des audits dans ce domaine³⁷. Il en ressort plusieurs points, sans qu'il soit possible ici d'en faire mention de façon exhaustive.

Tout d'abord, l'introduction de conventions-programmes réclame du temps. L'expérience montre que les offices fédéraux trop pressés avaient moins bien réussi que les offices qui avaient introduit par étapes des conventions-programmes. Ensuite, les tâches définies dans les conventions-programmes doivent pouvoir être financées par le biais de forfaits ou de contributions globales. De plus, la répartition de la manne fédérale devrait se faire dans des conditions de concurrence (qui dépose le meilleur programme obtient le plus d'argent). Charge aux offices fédéraux de définir des objectifs stratégiques clairs, des critères objectifs et mesurables ainsi qu'une procédure transparente d'allocation des fonds. Enfin, les conventions-programmes étaient conclues jusqu'ici avec un seul canton. Pour le CDF, il fait sens de chercher des résultats dans plusieurs cantons, donc de tenter de conclure ce type de conventions avec plusieurs d'entre eux ou des organisations intercantionales.

³⁶ Ce chiffre est tiré de *Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, op. cit., p. 111.

³⁷ *Risques et défis liés aux conventions-programmes* (PA 12507).

7 Accès à l'information et transparence

Les audits qui composent l'échantillon de cette synthèse n'avaient pas comme objectif premier d'examiner l'application du fédéralisme d'exécution. Les questions d'audit en font d'ailleurs rarement mention. Cette dimension apparaît cependant en filigrane des travaux et dans le matériel récolté par le CDF. Cette précaution méthodologique ainsi faite, d'autres points de méthode méritent développement.

7.1 En général, l'information est disponible dans les cantons

L'accès à l'information dans les cantons est bon, voire très bon, dans la quasi-totalité des cas examinés (27 sur 28). Le CDF s'est exceptionnellement heurté à des oppositions de la part des cantons. Il existe des cas, sans qu'il soit nécessaire de revenir sur l'exemple de l'IFD déjà décrit au chapitre 5.

L'évaluation sur l'efficacité de la surveillance des fondations (PA 15570) a été amputée de son volet fiscal. Les fondations d'utilité publique peuvent être exonérées de l'impôt direct. A la suite de son analyse de risques, le CDF souhaitait apprécier si les administrations fiscales cantonales appliquaient les prescriptions légales de façon correcte et homogène. La Conférence suisse des impôts n'a pas autorisé l'accès aux données de ces autorités. Elle n'a pas non plus jugé opportun de constituer à l'avenir un registre centralisé des fondations, ce que l'AFC ne peut pas faire aujourd'hui, faute de base légale. Le CDF n'a pu que constater l'absence d'estimation sur les effets de l'exonération fiscale des fondations déclarées d'utilité publique.

Dans le cadre de l'évaluation sur la rentabilité de la surveillance des télécommunications (PA 17649), les autorités cantonales de poursuite pénale ont réagi de façon différenciée. La Conférence des commandants des polices cantonales a refusé d'y participer. Selon elle, le mandat du CDF – qui provenait pourtant de la Délégation des finances des Chambres fédérales – et sa compétence légale n'étaient pas suffisantes pour auditer une matière qui relève d'abord de l'autonomie des cantons. A l'inverse, 18 ministères publics cantonaux ont participé aux travaux du CDF par questionnaire et lors d'entretiens bilatéraux. Le matériel récolté a apporté une plus-value décisive à cette évaluation.

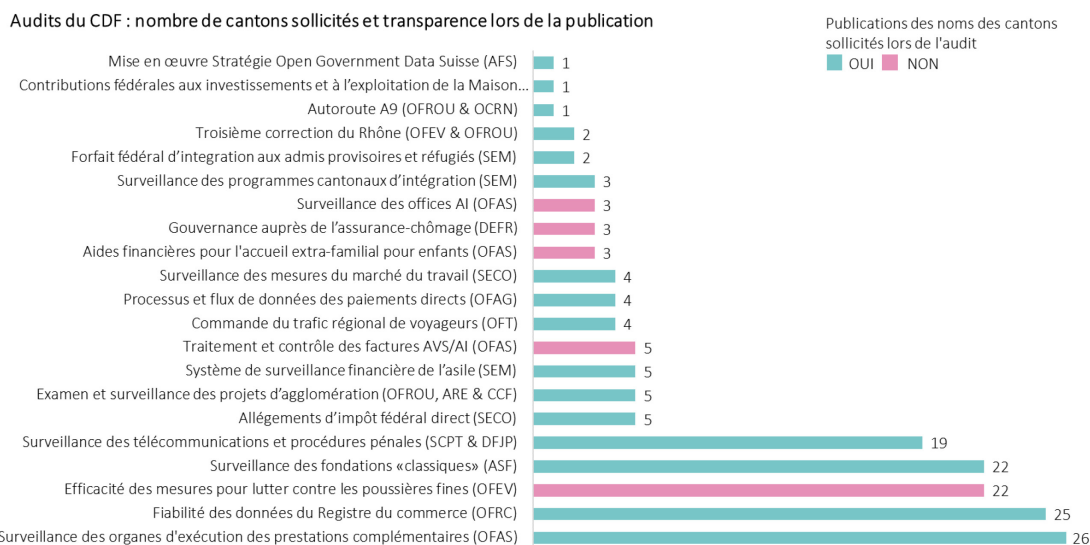
Sur l'échantillon retenu, le CDF a utilisé de questionnaires à cinq reprises. Outre les cas précités (PA 15570 et PA 17649), il en a été de même avec l'évaluation sur l'efficacité des mesures de lutte contre les poussières fines (PA 17571), celle sur la surveillance des prestations complémentaires (PA 16428) ainsi que l'audit sur la fiabilité des données du registre du commerce (PA 16615)³⁸. Cet outil produit de l'information plus complète, étaye les constats et appuie les recommandations du CDF. Les taux de réponse oscillent entre 73 % et 100 %, ce qui est très satisfaisant.

Cette même méthode a aussi été utilisée lors des audits sur la surveillance des allègements d'impôt fédéral direct (PA 10434, PA 11406 et PA 14225). Le CDF s'est adressé aux organes de promotion économique et aux entreprises bénéficiaires d'exonérations fiscales via des formulaires ciblés. Une pratique qui reste toutefois peu courante et peu utilisée par le CDF auprès des bénéficiaires de prestations ou de subventions.

³⁸ Dans ce dernier cas, l'usage du questionnaire a été complété par six entretiens de terrain dans les cantons.

7.2 Transparence et publication des rapports d'audit

Dans les deux-tiers des audits qui touchent les cantons, ceux-ci sont mentionnés dans la publication finale diffusée auprès du grand public (*voir ci-dessous*). Cette mention va de la simple liste des interlocuteurs cantonaux jusqu'à des tableaux comparatifs, en passant par des exemples fouillés de bonnes pratiques développées au sein des cantons. Selon le type d'audit, des études de cas cantonales ont été rendues anonymes pour des raisons de confidentialité ou afin de ne pas entraver le travail des autorités³⁹. Cette pratique reste rare en ce qui concerne l'engagement du CDF en faveur de la transparence depuis l'été 2014.



Nombre de cantons directement sollicités et transparence des publications (source : CDF)

7.3 Unilatéralité des sources et asymétrie de l'information

Dans un tiers des audits (huit), la source des informations sur la réalité de la mise en œuvre cantonale provient d'abord des offices ou des entités fédérales. Il s'agit de propos rapportés et indirects. Cette situation se reflète en particulier dans les cas des audits sur les grands projets informatiques de la Confédération qui relèvent de la compétence fédérale. Ce canal unilatéral d'information n'est pas systématiquement complété par la prise en considération d'acteurs cantonaux ou de leurs représentants au plan suisse.

A un autre niveau, la pratique d'audits conjoints entre le CDF et les Contrôles cantonaux des finances (CCF) illustre une information asymétrique à l'égard du grand public. Ces audits conjoints donnent lieu à un rapport final publié par le CDF alors que les CCF ne livrent pas leurs constats et leurs recommandations sur la partie cantonale. Cela résulte des différences de bases légales entre la Confédération et les cantons. Sur ce point, la première reste plus encline que les seconds à donner accès aux documents officiels de leur autorité de surveillance financière. Le CDF cherche néanmoins dans ce type de situation à résumer de façon générale les constats des CCF et à les intégrer dans son rapport final⁴⁰. Il s'agit d'encourager l'échange d'expériences au niveau des cantons ainsi qu'à l'échelon fédéral.

³⁹ Voir l'audit sur les allègements fiscaux (PA 14225) ou celui sur la surveillance des télécommunications (PA 17649).

⁴⁰ On trouve des exemples dans l'audit sur l'examen des projets et de la surveillance des mesures de circulation routière et de mobilité douce (PA 15352) et dans celui sur les flux de données en matière de paiements directs (PA 15404).

C'est d'ailleurs ce qui se passe depuis de nombreuses années lors de la Conférence annuelle des contrôles des finances.

Annexe 1 : Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CCF	Contrôle cantonal des finances
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
IFD	Impôt fédéral direct
LAAcc	Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
OCCR3	Office cantonal valaisan de la construction du Rhône
OCRN	Office valaisan de construction des routes nationales
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFRC	Office fédéral du registre du commerce
OFRF	Office fédéral chargé du droit du registre foncier et du droit foncier
OFROU	Office fédéral des routes

PC	Prestations complémentaires
R3	Troisième correction du Rhône
RC	Registre du commerce
RF	Registre foncier
RN	Routes nationales
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SIAC	Système d'information relatif à l'admission à la circulation
SIF	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
TF	Tribunal fédéral
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexe 2 : Liste des audits

Publié en	Titre de l'audit	PA	Type d'audit	Nb de cantons	Nom des cantons publiés
2014	Allègements d'impôt fédéral direct (SECO)	14225	Surveillance	5	Oui
2014	Surveillance des offices AI (OFAS)	14261	Surveillance	3	Non
2014	Haute surveillance des paiements directs (OFAG)	14357	Surveillance	0	n. d.
2014	Système d'information d'admission à la circulation (OFROU)	14372	Audit de projet	0	n. d.
2015	Aides financières pour l'accueil extra-familial pour enfants (OFAS)	14394	Subventions, aides financières	3	Non
2015	Emploi des produits de loteries (OFJ)	15371	Surveillance	0	n. d.
2016	Examen et surveillance des projets d'agglomération (OFROU, ARE & CCF)	15352	Surveillance	5	Oui
2016	Projet informatique clé SIAC (OFROU)	15627	Audit de projet	0	Non
2016	Contributions fédérales aux investissements et à l'exploitation de la Maison de la Paix (SEFRI)	16189	Subventions, aides financières	1	Oui
2016	Autoroute A9 (OFROU & OCRN)	16350	Projet, aide à l'investissement	1	Oui
2017	Traitement et contrôle des factures AVS/AI (OFAS)	14490	Surveillance	5	Non
2017	Système de surveillance financière de l'asile (SEM)	15339	Surveillance	5	Oui
2017	Processus et flux de données des paiements directs (OFAG)	15404	Surveillance	4	Oui
2017	Surveillance des fondations « classiques » (ASF)	15570	Surveillance	22	Oui
2017	Surveillance des mesures du marché du travail (SECO)	16576	Surveillance	4	Oui
2017	POLYCOM 2030 : maintien de la valeur (OFPP)	16375	Audit de projet	0	n. d.
2017	Projet «Swiss National Action Plan – Electronic Exchange of Social Security Information» (OFAS)	16430	Audit de projet	0	n. d.
2018	Surveillance des programmes cantonaux d'intégration (SEM)	16507	Surveillance	3	Oui

2018	Fiabilité des données du Registre du commerce (OFRC)	16615	Surveillance	25	Oui
2018	Gouvernance auprès de l'assurance-chômage (DEFRC)	17540	Surveillance	3	Non
2018	Mise en œuvre Stratégie Open Government Data Suisse (AFS)	17491	Surveillance	1	Oui
2018	Projet informatique clé Gestion des données 2010 (OFROU)	17576	Audit de projet	0	n. d.
2018	Forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés (SEM)	18501	Subventions, aides financières	2	Oui
2018	Surveillance des organes d'exécution des prestations complémentaires (OFAS)	16428	Surveillance	26	Oui
2019	Efficacité des mesures pour lutter contre les poussières fines (OFEV)	17571	Surveillance	22	Non
2019	Commande du trafic régional de voyageurs (OFT)	18171	Surveillance	4	Oui
2019	Troisième correction du Rhône (OFEV & OFROU)	18185	Projet, aide à l'investissement	2	Oui
2019	Surveillance des télécommunications et procédures pénales (SCPT & DFJP)	17649	Surveillance	19	Oui

Source : CDF, 2019