

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



# Rapport détaillé sur la révision du compte 2020 de la Confédération

Administration fédérale des finances

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.20134.601.00188
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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 que féminine.

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve .....	9
Key facts.....	11
<b>1 Mission.....</b>	<b>14</b>
1.1 Étendue de l'audit et principes.....	14
1.2 Limitation de l'étendue de l'audit .....	15
1.3 Discussion finale .....	15
<b>2 Exécution et résultats de l'audit .....</b>	<b>16</b>
2.1 Conséquences financières de la pandémie de COVID-19.....	16
2.2 Provision pour l'impôt anticipé (AFC).....	24
2.3 Variation de la provision pour l'impôt anticipé – révision à venir de la LFC (AFF / AFC).....	24
2.4 Engagements de prévoyance en faveur du personnel – hypothèses actuarielles (OFPER / AFF).....	25
<b>3 Constatations sur la comptabilité et l'établissement des comptes .....</b>	<b>27</b>
3.1 Clôture des comptes de l'AFC.....	27
3.2 Évaluation de la situation du patrimoine et de la dette (AFF).....	28
3.3 Projet de Mitholz – provisions (SG-DDPS) .....	28
3.4 Dissolution de la provision pour les contributions de base destinées aux universités (SEFRI) .....	29
3.5 Intégration des routes cantonales dans le réseau des routes nationales (OFROU)....	29
3.6 Cautionnements dans le domaine de la navigation en haute mer (OFAE) .....	29
3.7 Remboursement de la TVA perçue sur les factures de redevances de Billag SA (OFCOM) .....	30
3.8 Provision pour déchets radioactifs (OFSP) .....	30
3.9 Introduction de nouvelles normes d'établissement des comptes (AFF).....	30
<b>4 Différences d'audit non corrigées .....</b>	<b>32</b>
<b>5 Système de contrôle interne.....</b>	<b>33</b>
5.1 Attestation de l'existence du SCI dans l'administration fédérale .....	33
5.2 Existence et efficacité des contrôles informatiques généraux.....	33

5.3	Évaluation du SCI pour les exercices 2019 et 2020 .....	33
5.4	Explications relatives à l'évaluation du SCI pour l'exercice 2020 .....	36
5.5	Planification des rotations pour les audits de fonctionnement .....	45
<b>6</b>	<b>Suivi des états de fait communiqués lors d'audits antérieurs .....</b>	<b>47</b>
6.1	L'inscription à l'actif des biens d'investissement doit être vérifiée (OFPP) .....	47
6.2	Leasing financier de l'« École polytechnique fédérale de Lausanne » (EPFL) .....	47
6.3	Réserve mathématique de l'assurance du personnel local du DFAE .....	47
6.4	Financement spécial des mesures d'accompagnement ALEA / OMC (AFF) .....	48
6.5	Degré de couverture des caisses de prévoyance fermées (AFF) .....	48
<b>7</b>	<b>Suivi des recommandations émises lors de précédents audits .....</b>	<b>49</b>
<b>8</b>	<b>Autres constatations et communications .....</b>	<b>50</b>
8.1	Principales divergences d'opinions avec l'AFF .....	50
8.2	Aucune constatation négative essentielle des Contrôles cantonaux des finances concernant l'impôt fédéral direct.....	50
8.3	Actes délictueux, violations légales, fraude .....	50
8.4	Événements importants survenus après la date de clôture du bilan.....	50
8.5	Autres informations.....	51
	<b>Annexe 1 : Aperçu des systèmes ayant des incidences financières audités à l'OFIT et à la BAC..</b>	<b>52</b>
	<b>Annexe 2 : Aperçu des unités administratives importantes .....</b>	<b>55</b>
	<b>Annexe 3 : Abréviations .....</b>	<b>56</b>

# Rapport détaillé sur la révision du compte 2020 de la Confédération

## Administration fédérale des finances

### L'essentiel en bref

---

À la fin de l'exercice 2020, le compte de la Confédération affichait une perte de 16,9 milliards de francs. Ce montant correspond à la différence entre les revenus opérationnels, qui se sont élevés à 70 648 millions de francs, et les charges opérationnelles qui ont atteint 88 227 millions. À cela s'ajoute un résultat financier négatif de 627 millions de francs et un résultat des participations de 1349 millions. D'un montant de 67 237 millions de francs, les revenus fiscaux représentent 95 % des revenus opérationnels.

Les charges extraordinaires liées au coronavirus s'élèvent à 16 889 millions de francs, ou 19 % des charges opérationnelles. 56 119 millions de francs ou 64 % des charges opérationnelles proviennent du domaine des transferts, et 15 054 millions de francs ou 17 % des charges propres. Les 164 millions de francs restants concernent des attributions à des financements spéciaux.

#### **Le CDF recommande d'approuver le compte 2020 de la Confédération malgré une réserve**

L'Assemblée fédérale approuve une fois par an le compte d'État de la Confédération suisse (compte de la Confédération). Pour ce faire, elle doit s'assurer qu'un organe de contrôle indépendant a bien vérifié ce compte. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine celui-ci selon des normes reconnues en matière de révision. Il recommande ensuite d'approuver ou de rejeter le compte de la Confédération. Dans son rapport du 26 mars 2021, le CDF a recommandé aux Chambres d'adopter le compte de la Confédération pour l'année 2020, malgré une réserve.

Le CDF est tenu par la loi de vérifier le système de contrôle interne (SCI). Sur la base de cet examen, il évalue chaque année l'existence du SCI. Le CDF l'a confirmé pour l'exercice comptable 2020.

#### **16,9 milliards de francs pour les mesures extraordinaires liées au coronavirus**

Les mesures pour réduire l'impact de la pandémie du coronavirus sur la société et l'économie ont grevé le compte de la Confédération 2020 à hauteur de 17,2 milliards de francs au total. Sur ce montant, 16,9 milliards de francs ont été comptabilisés en tant que charges extraordinaires. Les 326 millions de francs restants ont été inscrits au budget ordinaire. Ces dépenses ont été partiellement compensées au moyen de crédits ordinaires. Plusieurs mesures ont dû faire l'objet d'estimations significatives en vue de l'attribution des charges à la période comptable 2020, notamment pour évaluer le risque de pertes liées aux cautionnements solidaires COVID-19.

Les pertes attendues sont prises en compte avec une provision de 2,3 milliards de francs dans le compte 2020 de la Confédération. Les différentes estimations comportent toutefois de grandes incertitudes. Selon l'évolution de la pandémie, de fortes fluctuations sont possibles au niveau des montants estimés.

## **Le modèle de calcul de la provision pour l'impôt anticipé a dû être adapté**

Une provision doit être constituée pour honorer les demandes de remboursement de l'impôt anticipé en suspens à la date de clôture du bilan. Au 31 décembre 2020, elle s'élève à 18,9 milliards de francs, soit 1,9 milliard de francs de moins qu'un an plus tôt. Le modèle de calcul est employé depuis la clôture de l'exercice 2019. Les résultats pour 2020 n'étaient toutefois pas plausibles. Il était donc inévitable de procéder à des ajustements pour obtenir la meilleure estimation possible. L'Administration fédérale des finances (AFF) et l'Administration fédérale des contributions (AFC) évaluent toutes deux d'autres mesures susceptibles d'améliorer ce modèle.

La divergence d'opinions avec l'AFF persiste sur la légalité de la variation de la provision à hauteur de 1,9 milliard de francs dans le compte de financement 2020<sup>1</sup>. De l'avis du CDF, il ne s'agit pas de recettes ou de dépenses courantes au sens de la loi sur les finances (LFC). Avec la modification de la LFC visant à simplifier et optimiser la gestion des finances fédérales<sup>2</sup>, cette divergence devra disparaître, probablement lors du compte 2023 de la Confédération. D'ici là, le CDF maintiendra sa réserve.

## **Retombées des dispositions légales sur le compte de la Confédération**

En vertu de l'art. 5 LFC, ni le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ni le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération ne sont compris dans le compte de la Confédération. Par conséquent, une évaluation exhaustive de la situation du patrimoine et de la dette n'est pas possible au niveau du compte de la Confédération. Si le FIF n'avait pas été externalisé, le capital propre figurant au compte de la Confédération afficherait un niveau inférieur de 6,5 milliards de francs. En raison de conséquences indésirables sur le frein à l'endettement, une modification de l'art. 5 LFC n'est pas à l'ordre du jour.

Les cantons déterminent le montant de l'impôt fédéral direct et perçoivent ce dernier. Puis ils versent à la Confédération la part qui lui revient (plus de 24 milliards en 2020). Il incombe aux contrôles cantonaux des finances de procéder chaque année à des audits en la matière. Le CDF n'est pas habilité à vérifier les comptes rendus des cantons.

**Texte original en allemand**

---

<sup>1</sup> Depuis la révision du compte de la Confédération 2017, le CDF a émis chaque année une réserve sur la variation de la provision figurant dans le compte de financement. Le montant cumulé s'élève à 1,9 milliard de francs pour l'exercice 2020.

<sup>2</sup> 19.071 Objet du Conseil fédéral

# Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2020

## Eidgenössische Finanzverwaltung

### Das Wesentliche in Kürze

---

Der Verlust in der Bundesrechnung 2020 beträgt 16,9 Milliarden Franken. Er resultiert aus dem operativen Ertrag von 70 648 Millionen Franken und dem operativen Aufwand von 88 227 Millionen Franken. Hinzu kommen das negative Finanzergebnis von 627 Millionen Franken und das Ergebnis aus Beteiligungen von 1349 Millionen Franken. 67 237 Millionen Franken oder 95 % des operativen Ertrages sind Fiskalertrag.

Der coronabedingte ausserordentliche Aufwand beträgt 16 889 Millionen Franken oder 19 % des operativen Aufwandes. 56 119 Millionen Franken oder 64 % des operativen Aufwandes stammen aus dem Transferaufwand. Der Eigenaufwand beläuft sich auf 15 054 Millionen Franken oder 17 %. Weitere 164 Millionen Franken entfallen auf Einlagen in Spezialfinanzierungen.

#### **Die EFK empfiehlt, die Bundesrechnung 2020 trotz Einschränkung zu genehmigen**

Die Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) wird jährlich von der Bundesversammlung genehmigt. Sie muss sich darauf verlassen können, dass ein unabhängiges Kontrollorgan die Bundesrechnung geprüft hat. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft diese deshalb nach anerkannten Revisionsgrundsätzen. Anschliessend gibt sie eine Empfehlung ab, ob die Bundesrechnung zu genehmigen ist oder nicht. Die EFK hat in ihrem Bericht vom 26. März 2021 der Bundesversammlung empfohlen, die Bundesrechnung für das Jahr 2020 trotz Einschränkung zu genehmigen.

Die EFK ist gesetzlich verpflichtet, das Interne Kontrollsystem (IKS) zu prüfen. Basierend auf dieser Prüfung gibt sie jährlich ein Urteil über die Existenz des IKS ab. Die EFK hat diese für das Rechnungsjahr 2020 bestätigt.

#### **16,9 Milliarden Franken für die ausserordentlichen Corona-Massnahmen**

Die Massnahmen zur Minderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Gesellschaft und Wirtschaft haben die Bundesrechnung 2020 mit insgesamt 17,2 Milliarden Franken belastet. Davon sind 16,9 Milliarden Franken im ausserordentlichem Aufwand erfasst. Die restlichen 326 Millionen Franken sind im ordentlichen Haushalt verbucht. Diese Ausgaben wurden teilweise innerhalb ordentlicher Kredite kompensiert. Zur periodengerechten Erfassung des Aufwandes 2020 mussten bei verschiedenen Massnahmen bedeutende Schätzungen angewendet werden. Insbesondere auch zur Ermittlung des Ausfallrisikos bei den Covid-Solidarbürgschaften.

Die erwarteten Ausfälle sind mit einer Rückstellung von 2,3 Milliarden Franken in der Bundesrechnung 2020 berücksichtigt. Die verschiedenen Schätzungen unterliegen erheblichen Unsicherheiten. Je nach Entwicklung der Pandemie sind grosse Schwankungen in den geschätzten Beträgen möglich.

## **Das Modell zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer musste angepasst werden**

Für die am Bilanzstichtag ausstehenden Rückerstattungsanträge der Verrechnungssteuer ist jeweils zum Bilanzstichtag eine Rückstellung zu erfassen. Per 31. Dezember 2020 beträgt sie 18,9 Milliarden Franken. Im Vergleich zum Vorjahr wurde sie um 1,9 Milliarden Franken vermindert. Das Modell zur Berechnung der Rückstellung wird seit dem Abschluss 2019 angewendet. Die Resultate des Modells für den Abschluss 2020 waren aber in ihrer Höhe nicht nachvollziehbar. Deshalb waren zur Ermittlung der bestmöglichen Schätzung Anpassungen unvermeidlich. Weitere Massnahmen zur Verbesserung des Modells werden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) evaluiert.

Die Meinungsverschiedenheit mit der EFV bezüglich der rechtlichen Konformität der Rückstellungsveränderung von 1,9 Milliarden Franken in der Finanzierungsrechnung 2020 besteht weiterhin<sup>1</sup>. Die EFK bleibt bei ihrem Standpunkt, dass Rückstellungsveränderungen nicht unter die Definition von laufenden Einnahmen und Ausgaben gemäss Finanzhaushaltsgesetz (FHG) fallen. Mit Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung<sup>2</sup> wird diese Differenz bereinigt, voraussichtlich für die Bundesrechnung 2023. Bis dahin wird die EFK an der Einschränkung festhalten.

## **Gesetzliche Vorgaben wirken sich auf die Bundesrechnung aus**

Aufgrund von Art. 5 FHG sind der Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) des Bundes nicht in der Bundesrechnung enthalten. Eine umfassende Beurteilung der Vermögens- und Schuldenlage ist deshalb auf Stufe Bundesrechnung nicht möglich. Ohne die Auslagerung des BIF wäre das Eigenkapital in der Bundesrechnung um 6,5 Milliarden Franken tiefer. Der massgebende Artikel 5 des FHG soll angesichts ungewollter Auswirkungen auf die Schuldenbremse nicht geändert werden.

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt und erhoben. Anschliessend liefern sie dem Bund seinen Anteil ab. 2020 waren dies mehr als 24 Milliarden Franken. Jährliche Prüfungen in diesem Bereich obliegen den kantonalen Finanzkontrollen. Die EFK verfügt über keine Kompetenzen, diese Berichterstattungen der Kantone zu überprüfen.

---

<sup>1</sup> Seit der Prüfung der Bundesrechnung 2017 verfasst die EFK eine Einschränkung bezüglich der Erfassung der Rückstellungsveränderung in der Finanzierungsrechnung. Der kumulierte Betrag beläuft sich Ende 2020 auf insgesamt 1,9 Milliarden Franken.

<sup>2</sup> 19.071 Geschäft des Bundesrates



# Rapporto dettagliato sulla verifica del conto della Confederazione 2020

Amministrazione federale delle finanze

## L'essenziale in breve

---

Il deficit nel conto della Confederazione 2020 ammonta a 16,9 miliardi di franchi. Esso è composto da ricavi operativi pari a 70 648 milioni di franchi e da spese operative pari a 88 227 milioni di franchi. A ciò si aggiungono il risultato finanziario negativo pari a 627 milioni di franchi e il risultato da partecipazioni pari a 1349 milioni di franchi. Gli introiti fiscali ammontano a 67 237 milioni di franchi, ossia il 95 per cento dei ricavi operativi.

Le spese straordinarie dovute alla pandemia da coronavirus raggiungono 16 889 milioni di franchi e corrispondono al 19 per cento delle spese operative. 56 119 milioni di franchi, cioè il 64 per cento delle spese operative, derivano dalle spese di riversamento. Le spese proprie si attestano a 15 054 milioni di franchi (17 %). Altri 164 milioni di franchi riguardano conferimenti in finanziamenti speciali.

### **Il CDF raccomanda di approvare il conto della Confederazione 2020 nonostante una riserva**

Ogni anno l'Assemblea federale decide in merito all'approvazione del consuntivo della Confederazione Svizzera (conto della Confederazione). L'Assemblea federale deve poter avere la garanzia che il conto della Confederazione sia stato verificato da un organo di controllo indipendente. Il Controllo federale delle finanze (CDF) verifica pertanto il suddetto conto in base ai principi riconosciuti in materia di revisione. Successivamente emana una raccomandazione proponendo l'approvazione o la non approvazione del conto della Confederazione. Nel suo rapporto del 26 marzo 2021, il CDF ha raccomandato all'Assemblea federale di approvare, nonostante una riserva espressa, il conto della Confederazione per l'esercizio 2020.

Il CDF è obbligato per legge a verificare il sistema di controllo interno (SCI). Su tale base, ogni anno fornisce un giudizio sull'esistenza del SCI. Per l'esercizio 2020 la sua esistenza è stata confermata.

### **16,9 miliardi di franchi per i provvedimenti straordinari adottati per far fronte alla pandemia da coronavirus**

I provvedimenti adottati per arginare le ripercussioni della crisi pandemica sulla società e sull'economia hanno inciso sul conto della Confederazione 2020 con un importo complessivo di 17,2 miliardi di franchi. Di questi, 16,9 miliardi di franchi sono iscritti come spese straordinarie. I rimanenti 326 milioni di franchi sono contabilizzati nel bilancio ordinario. Queste uscite sono in parte compensate con crediti ordinari. Al fine di contabilizzare le spese 2020 secondo la conformità temporale, per diversi provvedimenti è stato necessario procedere a stime significative. Ciò in particolare per determinare il rischio di insolvenza riguardo alle fidejussioni solidali COVID-19.

Nel conto della Confederazione 2020 si tiene conto delle previste perdite tramite un accantonamento di 2,3 miliardi di franchi. Le stime sono però molto imprecise poiché, secondo l'andamento della pandemia, gli importi stimati possono variare in modo considerevole.

### **Adeguamento necessario del modello di calcolo degli accantonamenti per l'imposta preventiva**

Per le istanze di rimborso dell'imposta preventiva in sospeso alla chiusura dei conti occorre costituire un accantonamento alla data di chiusura. Al 31 dicembre 2020 l'accantonamento ammontava a 18,9 miliardi di franchi, ossia 1,9 mia. fr. in meno rispetto all'anno precedente. Il modello di calcolo degli accantonamenti è applicato dal bilancio 2019. Tuttavia, per l'esercizio 2020 i risultati di tale modello non erano quantificabili. Per formulare una stima il più possibile attendibile, è stato quindi indispensabile apportare alcuni adeguamenti. L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) stanno valutando ulteriori misure per migliorare il modello.

Per quanto riguarda la conformità legale della variazione dell'accantonamento di 1,9 miliardi di franchi nel conto di finanziamento 2020 permangono divergenze di opinioni con l'AFF<sup>1</sup>. Il CDF è ancora dell'avviso che le modifiche relative agli accantonamenti non rientrino nella definizione di entrate e uscite correnti contenuta nella legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC). Con la modifica della LFC concernente la semplificazione e l'ottimizzazione della gestione delle finanze pubbliche<sup>2</sup>, questa divergenza sarà appianata presumibilmente nel quadro del consuntivo 2023. Fino a quel momento il CDF manterrà la riserva.

### **Le disposizioni legali si ripercuotono sul conto della Confederazione**

Conformemente all'articolo 5 LFC, il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato non figurano nel conto della Confederazione. Pertanto, il conto della Confederazione non consente di effettuare una valutazione esaustiva inerente alla situazione del patrimonio e del debito. Se il FIF non fosse stato scorporato, il capitale proprio del conto della Confederazione sarebbe di 6,5 miliardi più basso. Questo articolo determinante della LFC non deve essere modificato in considerazione degli eventuali effetti indesiderati sul freno all'indebitamento.

La tassazione e la riscossione dell'imposta federale spettano ai Cantoni. In seguito questi ultimi versano alla Confederazione la quota che le spetta (più di 24 mia. fr. nel 2020). Compete agli organi cantonali di vigilanza finanziaria eseguire verifiche annuali in questo ambito. Il CDF non ha la facoltà di verificare i relativi rapporti dei Cantoni.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>1</sup> Dalla verifica del conto della Confederazione 2017 il CDF ha sempre espresso una riserva riguardo all'iscrizione della variazione dell'accantonamento nel conto di finanziamento. A fine 2020 l'importo cumulato ammontava a 1,9 miliardi di franchi.

<sup>2</sup> 19.071 Oggetto del Consiglio federale

# Comprehensive report on the audit of the 2020 federal financial statements

## Federal Finance Administration

### Key facts

---

The deficit in the 2020 federal financial statements was CHF 16.9 billion. It resulted from operating revenue of CHF 70,648 million and operating expenses of CHF 88,227 million. Added to this was the negative financial result of CHF 627 million and the result from financial interests of CHF 1,349 million. CHF 67,237 million or 95% of the operating revenue was tax revenue.

The COVID-19-related extraordinary expenses amounted to CHF 16,889 million (19% of the operating expenses). CHF 56,119 million (64% of the operating expenses) stemmed from transfer expenses. Operating expenses amounted to CHF 15,054 million (17%). A further CHF 164 million was attributable to the net expense for special financing.

#### **The SFAO recommends approving the 2020 federal financial statements despite a restriction**

Switzerland's state financial statements (federal financial statements) are approved each year by the Federal Assembly. It has to have confidence that an independent review body has audited the federal financial statements. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) thus audits them in accordance with recognised auditing principles. It subsequently gives a recommendation as to whether the federal financial statements are to be approved or not. In its report of 26 March 2021, the SFAO recommended to the Federal Assembly that it approve the 2020 federal financial statements despite restrictions.

The SFAO is bound by law to review the internal control system (ICS). Based on this review, it also issues an opinion regarding the existence of the ICS every year. The SFAO confirmed this for fiscal 2020.

#### **CHF 16.9 billion for extraordinary COVID-19 measures**

The 2020 federal financial statements contained a total of CHF 17.2 billion for measures to mitigate the impact of the COVID-19 pandemic on society and the economy. Of this amount, CHF 16.9 billion was booked under extraordinary expenses, the remaining CHF 326 million was recorded in the ordinary budget. These expenses were partially offset within ordinary credits. In order to record the 2020 expenses on an accrual basis, significant estimates had to be used for various measures and, in particular, for the determination of the default risk for the COVID-19 joint and several sureties.

The expected defaults are taken into account with a provision of CHF 2.3 billion in the 2020 federal financial statements. The various estimates are subject to considerable uncertainties. Depending on the development of the pandemic, large fluctuations in the estimated amounts are possible.

### **The model for calculating the withholding tax provision had to be adjusted**

A provision must be recognised on the reporting date for withholding tax refund claims outstanding on this date. As at 31 December 2020, it stood at CHF 18.9 billion, a year-on-year decrease of CHF 1.9 billion. The model for calculating the provision has been used since the 2019 federal financial statements. However, the results of the model for the 2020 financial statements were not comprehensible in terms of their amount. Therefore, adjustments were unavoidable to arrive at the best possible estimate. Further measures to improve the model are being evaluated by the Federal Finance Administration (FFA) and the Federal Tax Administration (FTA).

The difference of opinion with the FFA regarding the legal conformity of the provision change of CHF 1.9 billion in the 2020 financing statement remains<sup>1</sup>. The SFAO maintains its position that changes in provisions do not fall under the definition of current receipts and expenditure set out in the Federal Financial Budget Act (FBA). With the amendment to the Financial Budget Act to simplify and optimise budget management<sup>2</sup>, this difference will be adjusted, most probably for the 2023 federal financial statements. Until then, the SFAO will adhere to the restriction.

### **Statutory requirements impact the federal financial statements**

In accordance with Article 5 of the FBA, the federal rail infrastructure fund (RIF) and the federal motorway and urban transportation fund are not included in the federal financial statements. A comprehensive assessment of the asset and debt situation is therefore not possible at the level of the federal financial statements. The net assets/equity in the federal financial statements would be CHF 6.5 billion lower without the outsourcing of the RIF. The applicable Article 5 of the FBA should not be amended in view of the unintended effects on the debt brake.

Direct federal tax is assessed and collected by the cantons, which then pay the Confederation its share. In 2020, this amounted to more than CHF 24 billion. The cantonal audit offices are responsible for conducting audits in this area every year. The SFAO has no authority to check the cantons' reporting in this regard.

**Original text in German**

---

<sup>1</sup> Since the audit of the 2017 federal financial statements, the SFAO has issued a restriction regarding the recording of the provision change in the financing statement. The cumulative amount at the end of 2020 totalled CHF 1.9 billion.

<sup>2</sup> 19.071 Business of the Federal Council

## Prise de position générale de l'Administration fédérale des finances

Dans le présent rapport détaillé, le CDF informe sur les faits essentiels liés au compte 2020 de la Confédération. Il comporte depuis 2017 une réserve quant à l'opinion d'audit. Cette réserve concerne la provision avec incidences financières constituée sur les recettes de l'impôt anticipé, sur laquelle le CDF et l'AFF ont des avis divergents. Cette divergence sera réglée en 2023, dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la motion Hegglin.

L'exercice 2020 a été marqué par la crise du COVID-19. Il s'est agi de traiter de manière exhaustive sur le plan comptable les nombreuses mesures de lutte contre le COVID-19 et – malgré des incertitudes parfois considérables – de les évaluer correctement. Grâce à la transformation numérique déjà très avancée dans le secteur financier, le personnel des services concernés a pu accomplir sans peine ses tâches à domicile, en respectant l'obligation de télétravail.

Dans le domaine de la provision constituée au titre de l'impôt anticipé, il est apparu que les résultats n'étaient pas toujours plausibles. Le modèle utilisé depuis la clôture de l'exercice 2019 devra donc encore être affiné et optimisé.

L'AFF constate avec satisfaction que le CDF s'est contenté de lui adresser une recommandation (de priorité 2). Ceci confirme la qualité du travail de l'administration fédérale dans le secteur des finances et de la comptabilité. L'AFF tient à remercier le CDF de lui avoir donné la possibilité d'exprimer son avis et pour la collaboration constructive.

**Texte original en allemand**

# 1 Mission

## 1.1 Étendue de l'audit et principes

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité le compte 2020 de la Confédération. Il est reproduit dans le tome 1 « Rapport sur le compte d'État 2020 », partie B « Compte annuel 2020 de la Confédération », aux pages 113 à 217 du compte d'État. L'audit repose sur les art. 6 et 8 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0) et a été réalisé conformément au droit suisse et aux normes d'audit suisses (NAS). Pour ses audits, le CDF s'appuie sur la loi sur les finances<sup>3</sup>, sur l'ordonnance sur les finances<sup>4</sup>, sur les directives de l'Administration fédérale des finances (AFF) relatives à la clôture des comptes 2020, sur le manuel d'utilisateur de l'AFF pour la clôture des comptes des unités administratives (UA) dans SAP, ainsi que sur les directives et instructions de l'AFF relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération (manuel MGB+TC).

L'indépendance du CDF est inscrite dans la LCF et il n'y a aucun fait incompatible avec son indépendance.

Le CDF procède à des contrôles du bon fonctionnement des processus essentiels avec incidences financières auprès des UA importantes. Il s'agit de vérifier si ces processus sont soumis à un système de contrôle interne (SCI) approprié et conforme aux directives<sup>5</sup> de l'AFF. De tels audits permettent au CDF, d'une part, de se prononcer chaque année sur l'existence du SCI dans l'administration fédérale. D'autre part, divers contrôles de fonctionnement s'avèrent indispensables pour pouvoir effectuer l'audit de manière efficace. Les résultats de ces contrôles se trouvent sous forme résumée au chapitre 5 du présent rapport. L'appréciation quant à l'existence du SCI dans l'administration fédérale repose sur ces résultats.

Le mandat de révision du CDF ne porte ni sur la partie A du tome I intitulée *Rapport sur le compte annuel*, ni sur sa partie C *Gestion des crédits*. Les comptes des UA (tomes 2A et 2B) sont examinés dans la mesure où l'UA en question a été sélectionnée pour l'audit, selon des considérations relatives aux risques et au seuil d'importance. Ces vérifications ne donnent toutefois pas lieu à des confirmations séparées. Les informations disponibles ne sont pas contrôlées. La documentation complémentaire *Financements spéciaux, fonds spéciaux et autres fonds affectés* ne fait pas non plus partie du champ de l'audit.

Il existe par ailleurs des rapports séparés du CDF sur les comptes spéciaux *Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)* et *Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)*, ainsi que sur le *Fonds alimenté par le supplément* (tome 1, partie D).

Le *compte consolidé de la Confédération* ne fait pas l'objet des travaux d'audit du CDF.

---

<sup>3</sup> Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0)

<sup>4</sup> Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC, RS 611.01)

<sup>5</sup> En particulier: « Système de contrôle interne – Guide d'application des prescriptions légales relatives au système de contrôle interne des processus avec incidences financières dans l'administration fédérale » (janvier 2019)

## 1.2 Limitation de l'étendue de l'audit

Les cantons déterminent le montant de l'impôt fédéral direct (IFD) et perçoivent ce dernier, puis versent à la Confédération la part lui revenant. Pour l'exercice 2020, le montant en question a dépassé 24 milliards de francs. La vérification annuelle de la régularité et de la légalité du prélèvement de l'IFD, ainsi que de la transmission de la part fédérale, incombe aux organes de surveillance financière cantonaux indépendants, en vertu de l'art. 104a de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11). Cette vérification intervient avec un décalage équivalent à un exercice comptable, et un contrôle matériel des taxations est explicitement exclu. Les organes de surveillance financière cantonaux remettent un rapport sur les vérifications effectuées à l'AFC et au CDF. De par la loi, le CDF doit s'appuyer sur les rapports établis et ne dispose d'aucune compétence ni pour en vérifier le bien-fondé, ni pour contrôler l'application correcte de la loi. Des compléments d'information sur la question figurent au chap. 8.2.

## 1.3 Discussion finale

Le CDF a discuté de ce rapport avec des membres de la direction et du personnel de l'AFF. L'échange sur Skype a eu lieu le 28 avril 2021, et les participants à cette discussion constructive ont approuvé le contenu du rapport.

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

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

## 2 Exécution et résultats de l'audit

Chaque année, le CDF soumet le compte de la Confédération à une analyse globale des risques. À partir de là, il définit les principaux axes d'audit, les risques-clés et l'approche de son audit. Il fixe au passage le seuil de matérialité qui lui permet notamment d'identifier les UA à contrôler en détail dans le cadre de la révision des comptes 2020<sup>6</sup>. Différentes personnes se chargent de ces examens, au CDF comme dans les équipes de révision interne. Les responsables de révision établissent une analyse individuelle des risques et le programme d'audit détaillé. Pour ce faire, ils tiennent aussi compte de l'efficacité du SCI en place. Les résultats de ces divers examens servent de base à l'opinion d'audit. Le présent rapport contient les principaux éléments de l'audit du compte de la Confédération et les potentiels d'amélioration identifiés lors de l'audit 2020.

Les révisions de clôture des UA ont eu lieu entre le 25 janvier et le 26 mars 2021. En outre, des révisions intermédiaires et des contrôles de fonctionnement ont été réalisés pendant l'année 2020 auprès de différentes UA. Les audits ont pu être organisés comme prévu, malgré la pandémie de COVID-19.

Le CDF a rendu son rapport d'organe de révision aux Commissions des finances des Chambres fédérales et à l'Assemblée fédérale le 26 mars 2021, avec une réserve et diverses constatations. Malgré cette réserve (voir chap. 2.3), le CDF a recommandé d'approuver le compte de la Confédération. Il a confirmé l'existence du SCI.

### 2.1 Conséquences financières de la pandémie de COVID-19

En 2020, la Confédération a pris de nombreuses mesures pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 sur la société et l'économie, qui sont récapitulées ci-dessous :

Mesures en millions de francs	Montant	inscrits en dépenses	comptabilisé comme charges extraordinaires
<b>Volume total des mesures</b>	<b>32 643</b>	<b>14 672</b>	<b>16 889</b>
Contributions à fonds perdu	14 154	13 608	14 154
Acquisitions de matériel	620	620	334
Prêts et participations	384	384	9
Cautionnements	17 485	60	2 392

La Confédération a effectué des dépenses extraordinaires pour près de 14,7 milliards de francs. En valeur absolue, les deux principaux postes sont les contributions à fonds perdu qui englobent les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (10,8 milliards de francs), et les allocations pour perte de gain (2,2 milliards). Des prêts et participations (384 millions de francs) ainsi que l'acquisition de matériel (620 millions) figurent également parmi les dépenses extraordinaires. D'autres chiffres apparaissent toutefois dans le compte de résultats, dans la mesure où les dépenses n'ont pas toutes été portées à l'actif du bilan.

<sup>6</sup> La liste des UA importantes figure à l'annexe 2.



Le compte 2020 de la Confédération affiche des charges extraordinaires à hauteur de 16,9 milliards de francs. Des provisions ont notamment été constituées en vue de la comptabilisation par exercice des mesures de lutte contre le COVID-19, ou pour couvrir les risques de pertes liées aux cautionnements solidaires COVID-19. Ces écritures apparaissent dans les charges extraordinaires, mais pas dans les dépenses. Elles n'ont pas d'incidences financières. S'il n'y a pas d'estimation sur les sorties de fonds dues aux cautionnements accordés, ces derniers figurent sous les engagements conditionnels. Des dépenses supplémentaires liées au coronavirus ont été comptabilisées à titre ordinaire, pour un montant de 326 millions de francs. Elles ont été partiellement compensées au moyen d'autres crédits. Les points ci-après reprennent les principaux éléments de l'audit des mesures liées au coronavirus et de leur impact financier.

### 2.1.1 Dispositions relatives au frein à l'endettement (AFF)

Les dépenses extraordinaires grèvent le compte d'amortissement à hauteur de 14,7 milliards de francs. Des recettes extraordinaires de 125 millions de francs y ont été inscrites à titre de bonifications. De même, des économies à titre préventif de 419 millions de francs ont été créditées à ce compte. Sur la base du solde de 4,3 milliards de francs au 1<sup>er</sup> janvier 2020, il en résulte un découvert au 31 décembre 2020 avoisinant 9,8 milliards de francs.

<b>Compte d'amortissement</b> en millions de francs	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>État au 31 décembre de l'année précédente</b>	<b>2 871</b>	<b>4 339</b>
Dépenses extraordinaires	-	- 14 672
Recettes extraordinaires	541	125
Économies à titre préventif	928	419
Arrondi	-1	-
<b>État au 31 décembre</b>	<b>4 339</b>	<b>- 9 789</b>

#### Évaluation des risques

Le risque existe que les dispositions relatives au frein à l'endettement ne soient pas respectées.

#### Approche de l'audit

Vérifier si les dispositions relatives au frein à l'endettement sont respectées. Collecte de données sur la manière de combler le découvert du compte d'amortissement.

#### Résultat de l'audit

Selon la législation actuelle, le déficit du compte d'amortissement doit être compensé au cours des six exercices suivants, moyennant un abaissement du plafond des dépenses (art. 17b, al. 1, LFC). Dans des cas particuliers, l'Assemblée fédérale peut prolonger les délais (art. 17b, al. 3, LFC). Dans le débat sur une modification de la LFC pour réduire l'endettement dû au coronavirus, il est notamment question de prolonger le délai prévu pour combler le déficit du compte d'amortissement jusqu'en 2036. Une telle modification serait autorisée. Il reste à savoir avec quelles mesures l'Assemblée fédérale compensera le déficit.

Lors de l'adoption du compte 2019 de la Confédération, l'Assemblée fédérale a accepté que les économies à titre préventif réalisées en 2019 soient créditées au compte d'amortissement (928 millions de francs). Pour 2020, il est prévu qu'elle adopte les économies à titre préventif de 419 millions de francs fixées dans l'arrêté fédéral I concernant le compte d'État de la Confédération pour l'année 2020. Ces apports sont conformes aux bases légales et respectent les dispositions relatives au frein à l'endettement.

### 2.1.2 Cautionnements pour les crédits aux entreprises (SECO)

Avec les cautionnements solidaires liés au COVID-19, la Confédération a garanti les crédits alloués par les banques commerciales aux entreprises. Ils assurent la liquidité des entreprises ayant subi une baisse de chiffre d'affaires en raison du coronavirus. Des crédits garantis pouvaient être demandés aux banques jusqu'à fin juillet 2020. Les bases légales figurent entre-temps dans la loi fédérale sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (LCaS-COVID-19, RS 951.26).

Cautionnements solidaires liés au COVID-19 en faveur des entreprises			
en millions de francs	octroi jusqu'au 31.12.2020	défauts de paiement en 2020	futurs défauts de paiement (estimation)
	15 205	60	2300

Le volume de crédit de 40 milliards de francs initialement accordé n'a pas été épuisé. À la fin décembre 2020, un total de 15,2 milliards faisait l'objet d'un cautionnement solidaire octroyé par la Confédération. Pour les risques de pertes qui en résultent, cette dernière a constitué à cette date des provisions à hauteur de 2,3 milliards de francs. Un engagement conditionnel est par ailleurs comptabilisé à hauteur de 12,3 milliards de francs. À ce jour, le SECO ne dispose pas de chiffres fiables sur le volume de crédits effectivement accordés par les banques. Les plans d'amortissement non contraignants s'avèrent problématiques dans ce contexte. Les montants effectivement sollicités varient par exemple avec les crédits en compte courant.

#### Évaluation des risques

Le risque existe que la procédure choisie ne permette pas des estimations optimales, et que la provision constituée soit trop élevée ou insuffisante.

#### Approche de l'audit

Évaluation du modèle de calcul utilisé. Contrôle visant à savoir si les bases de données utilisées pour calculer la provision sont correctes.

#### Résultat de l'audit

Le calcul de la provision repose essentiellement sur les estimations des quatre organisations de cautionnement. Elles ont estimé le taux de pertes de différentes branches d'activité, en se basant sur leurs expériences antérieures. L'AFF a contrôlé la plausibilité des taux ainsi déterminés à l'aide d'anciennes données d'encaissement des bénéficiaires de cautionnements auprès de l'AFC. Les taux de pertes moyens ainsi établis ont servi à calculer, à partir du volume de crédits octroyés, les pertes à prévoir à l'avenir et le montant des provisions à constituer.

Dans l'ensemble, le CDF juge bonne la méthode utilisée pour calculer la provision. Le calcul est compréhensible et mathématiquement correct. Le CDF rappelle que cette estimation comprend de grandes incertitudes. Il aurait par exemple été possible d'améliorer la sécurité des prévisions en recueillant auprès de tiers des compléments d'information sur la solidité financière des secteurs d'activité au fil des ans. Durant les mois à venir, le SECO va introduire un système de notation de la solvabilité auprès des organisations de cautionnement. Il disposera ainsi d'une meilleure base de référence pour juger des taux de pertes. Le montant des pertes attendues devra être calculé chaque année. Des fluctuations du montant de la provision constituée sont possibles.

### 2.1.3 Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (SECO)

Les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) visent à éviter que des pertes de travail soudaines et inévitables n'aboutissent à des licenciements. En 2020, les IRHT ont connu une hausse spectaculaire par rapport aux années précédentes, en raison de la pandémie de COVID-19. La Confédération a versé 10 775 millions de francs à l'AC. Le dernier acompte a été fixé à l'aide d'une estimation des moyens encore nécessaires, soit du volume des IRHT restantes pour la période de décompte 2020.

#### Évaluation des risques

Le risque existe que les paiements effectués pour la période de décompte 2020 aient été estimés à un niveau trop élevé ou trop bas, et qu'ainsi les charges inscrites dans le compte 2020 de la Confédération ne soient pas correctes.

#### Approche de l'audit

Comparaison des paiements effectués avec les cotisations décomptées jusqu'au début de mars 2021 pour l'exercice 2020. Discussion et évaluation de l'estimation avec les personnes responsables.

#### Résultat de l'audit

À partir des prévisions conjoncturelles du SECO, la Direction du travail a effectué fin 2020 une extrapolation des IRHT pour la période de décompte 2020. La Direction du travail du SECO a à nouveau confirmé la justesse de cette estimation début mars 2021, en se fondant sur l'état actuel des décomptes. De nombreuses incertitudes subsistent toutefois. Notamment parce que l'estimation repose sur les développements impossibles à prévoir de la pandémie de COVID-19, avec leurs répercussions sur l'économie et le marché du travail. Les pronostics en la matière sont d'autant plus difficiles vu que les dispositions applicables sont parfois modifiées par le Parlement avec effet rétroactif. Les charges comptabilisées sont plausibles.

### 2.1.4 Mesures pour les cas de rigueur (SECO)

Les entreprises qui, du fait de leur activité économique, subissent de plein fouet les conséquences de la pandémie peuvent bénéficier d'aides financières. Les cantons sont habilités à adopter des mesures pour les cas de rigueur, sous la forme de prêts, de cautionnements, de garanties ou de contributions à fonds perdu. La Confédération assume la majeure partie des coûts des cantons. La base légale est l'ordonnance du 25 septembre 2020 concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 (ordonnance COVID-19 cas de rigueur, RS 951.262).

### Évaluation des risques

Le risque existe que le compte de la Confédération n'indique pas la totalité des contributions à sa charge pour l'exercice 2020.

### Approche de l'audit

Enquête sur les paiements pour les cas de rigueur octroyés par les cantons jusqu'au 31 décembre 2020 que la Confédération doit en partie prendre en charge. Évaluation de la part fédérale.

### Résultat de l'audit

Selon une collecte de données du SECO de mars 2021, les cantons n'ont effectué jusqu'au 31 décembre 2020 que peu de paiements au titre des mesures pour les cas de rigueur. Jusqu'en mars 2021, ils n'avaient pas adressé de facture à la Confédération afin qu'elle participe à leurs coûts. Le montant de la participation de la Confédération aux coûts n'était d'ailleurs pas encore définitivement fixé. Par conséquent et selon le principe de l'importance, le financement, c'est-à-dire la constitution d'une provision, des mesures pour les cas de rigueur n'a pas été enregistré dans le compte 2020 de la Confédération. Il faudra dès lors attendre le compte 2021 de la Confédération pour en voir l'impact financier. Le CDF est d'accord avec l'approche choisie.

## 2.1.5 Allocation pour perte de gain (OFAS)

La Confédération a adopté plusieurs mesures visant à amortir les pertes de gain découlant des mesures sanitaires des autorités pour lesquelles aucune indemnité n'est prévue. La base légale est l'ordonnance sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus (ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, RS 830.31). Les prestations sont versées par les caisses de compensation. A cet effet, la Confédération a versé 2,2 milliards de francs en 2020.

### Évaluation des risques

Le risque existe que les charges ne soient pas correctement enregistrées dans le compte 2020 de la Confédération.

### Approche de l'audit

Vérifier si une provision a été constituée au 31 décembre 2020 pour les prestations portant sur les pertes de gain de l'année 2020 mais payées en 2021.

### Résultat de l'audit

Les subventions ne font l'objet de régularisations selon le manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes de l'administration fédérale (manuel MGB+TC) que s'il existe une décision juridiquement valable pour un tel versement. Dans le cas des allocations pour perte de gain dues au coronavirus, le droit aux prestations n'existe qu'une fois la demande approuvée, après validation de chaque cas d'espèce et du paiement qui s'ensuit. Il n'y avait donc pas lieu d'enregistrer des provisions pour les prestations faisant suite à une perte de gain subie en 2020 mais versées en 2021 seulement. Le CDF est d'accord avec la procédure choisie.

### 2.1.6 Coût liés aux tests de dépistage du COVID-19 (OFSP)

Depuis le 25 juin 2020, la Confédération assume à la fois les coûts des tests de dépistage du COVID-19 et ceux des tests sérologiques visant à établir la présence d'anticorps dans l'organisme. La base figure dans l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 COVID-19, RS 818.101.24). Les charges liées aux tests atteignent 418 millions de francs dans le compte 2020 de la Confédération. Sur ce montant, 194 millions ont été versés aux fournisseurs de prestations. Une provision de 224 millions de francs a été constituée pour les tests effectués jusqu'à la fin de l'année et n'ayant pas encore été facturés à la Confédération. Ceci afin de garantir la comptabilisation des charges par exercice.

#### Évaluation des risques

Le risque existe que les charges ne soient pas correctement enregistrées dans le compte 2020 de la Confédération.

#### Approche de l'audit

Vérifier si toutes les charges dues aux tests effectués en 2020 ont été prises en compte.

#### Résultat de l'audit

La provision de 224 millions de francs a été calculée sur la base des tests effectués en 2020 et des coûts moyens par test. Par conséquent, les charges de 418 millions de francs ont été inscrites de manière complète et correcte dans le compte de la Confédération.

### 2.1.7 Stocks (DDPS)

La Pharmacie de l'armée a acquis en 2020, sur mandat de l'OFSP, du matériel médical important pour un montant de 445 millions de francs. Une partie a été revendue, à hauteur de 45 millions de francs. Le gros du matériel acheté était en stock au 31 décembre 2020 (215 millions de francs).

#### Évaluation des risques

Le risque existe que les biens médicaux en stock ne soient pas disponibles ou qu'ils n'aient pas été correctement évalués.

#### Approche de l'audit

Participation à l'inventaire et contrôle de l'évaluation.

#### Résultat de l'audit

L'inventaire complet dressé en janvier 2021, en compagnie des réviseurs du CDF, a permis de confirmer l'état des stocks consigné au 31 décembre 2020. Il n'a fallu procéder à aucune correction significative. Des incertitudes subsistent concernant l'évaluation. Le principe de la valeur la plus basse n'est pas toujours respecté pour le matériel sanitaire. La situation de marché pour le matériel destiné à la lutte contre le COVID-19 a changé au deuxième semestre 2020. En particulier, les prix de vente des masques hygiéniques au 31 décembre étaient nettement plus bas qu'au début de la pandémie. Les besoins d'amortissement oscillent entre 40 et 70 millions de francs. La Base logistique de l'armée (BLA) a contribué à cette surévaluation en décidant, en février 2021, de se défaire des masques à un prix symbolique. Il a été recommandé au groupement de la Défense de réexaminer la valeur

effective des principaux postes, en tenant compte du principe de la valeur la plus basse. En cas de surévaluation, il lui faudra opérer une correction de valeur.

Le CDF souligne que la vente et donc l'évaluation du matériel sanitaire en dessous de son coût d'acquisition n'est pas réglementée dans l'ordonnance 3 COVID-19 (RS 818.101.24). Le CDF estime que les mesures adoptées par le DDPS sont judicieuses dans l'optique d'une utilisation parcimonieuse des ressources. Une vente aux conditions du marché prévient le vieillissement des stocks et réduit les risques de perte totale. Bien que l'approche choisie soit acceptée, il convient de clarifier la situation.

### 2.1.8 Transports publics (OFT)

Dans le message concernant la loi urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19, le Parlement a adopté pour les années 2020 et 2021 des mesures avoisinant un total de 900 millions de francs. Les provisions constituées au 31 décembre 2020 pour couvrir les déficits et les pertes de revenus subis par les transports publics durant l'année écoulée se montaient à 293 millions de francs.

Provisions en millions de francs	2020
<b>Total</b>	<b>293</b>
Transport régional des voyageurs	146
Fret ferroviaire	30
Trafic local	88
Chargement des automobiles	4
Offres de transport touristiques	25

#### Évaluation des risques

Le risque existe que les provisions ne couvrent pas entièrement les besoins de financement des entreprises de transport ou qu'elles soient surévaluées.

#### Approche de l'audit

Évaluation de la provision comptabilisée et des bases utilisées à cet effet.

#### Résultat de l'audit

Les postes de provisions ont été calculés sur la base des meilleures hypothèses possibles, en tenant compte du fait que les bases de données utilisées pour les provisions destinées au trafic local et aux offres touristiques soient moins fiables.

### 2.1.9 Aviation (OFAC)

La Confédération soutient les compagnies aériennes Swiss et Edelweiss en leur octroyant, sur la base de la loi fédérale sur l'aviation (LA, RS 748.0), des garanties pour les prêts bancaires. Le montant maximum autorisé est de 1,275 milliard de francs. Le risque encouru par la Confédération est rémunéré aux conditions du marché. Les crédits sollicités se montent à 421 millions de francs au 31 décembre 2020. La Confédération a été indemnisée pour les risques supportés à hauteur de 10 millions de francs en 2020.

La Confédération a par ailleurs octroyé à SR Technics Switzerland SA un cautionnement sur un crédit bancaire de 79 millions de francs. Il a fallu adapter à cet effet la loi fédérale sur l'aviation.

#### **Évaluation des risques**

Le risque existe que les risques de pertes liés à ces cautionnements ne soient pas indiqués correctement dans le compte 2020 de la Confédération.

#### **Approche de l'audit**

Vérifier si une provision a été constituée au 31 décembre 2020 pour les risques de pertes encourus.

#### **Résultat de l'audit**

Au moment de l'établissement des comptes, la Confédération part du principe qu'aucun défaut de crédit n'est à déplorer de la part de Swiss et Edelweiss. Elle a donc renoncé à constituer une provision. L'évaluation du risque de défaillance comporte toutefois de grandes incertitudes. La solvabilité des prêts dépend largement de l'évolution de la pandémie et de ses incidences sur l'industrie aéronautique.

SR Technics Switzerland SA n'ayant sollicité aucun prêt cautionné par la Confédération au 31 décembre 2020, il n'y a pas lieu non plus de constituer une provision.

#### **2.1.10 Avance du FIF (AFF)**

Le report des pertes du FIF avoisine 6,5 milliards de francs au 31 décembre 2020. Le FIF a reçu de la Confédération des avances à hauteur de 6,7 milliards de francs. Son endettement a augmenté de 227 millions de francs par rapport à l'année précédente. Le remboursement est réglé dans la loi fédérale du 21 juin 2013 sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, LFIF, RS 742.140). Concrètement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le FIF devrait consacrer 50 % des apports affectés provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi que des ressources de l'impôt sur les huiles minérales aux taux d'intérêt et au remboursement intégral de ses dettes. L'art. 11 réglant cette question a été modifié en raison de la pandémie de COVID-19. Il y est désormais explicitement précisé que la disposition sur l'amortissement de l'avance n'est pas applicable pour l'année 2020. Par conséquent, aucun remboursement n'a été effectué durant l'année 2020.

#### **Évaluation des risques**

Il se peut que la valeur du prêt au FIF ait diminué.

#### **Approche de l'audit**

Examen des nouvelles bases légales. Évaluation de la valeur du prêt.

#### **Résultat de l'audit**

La renonciation au remboursement est réglée dans la loi. Le prêt a conservé sa valeur. La planification à long terme du FIF montre que son remboursement sera possible à l'avenir.

## 2.2 Provision pour l'impôt anticipé (AFC)

Chaque année, l'AFC doit constituer une provision pour honorer les demandes de remboursement de l'impôt anticipé en suspens à la date de clôture du bilan, ou redéfinir le montant de la provision existante. Elle s'élève à 18,9 milliards de francs au 31 décembre 2020. Un nouveau modèle avait été utilisé pour la première fois en 2019 pour calculer la provision nécessaire. Il a été réutilisé pour la clôture de 2020, avec quelques adaptations.

### Évaluation des risques

La provision pour l'impôt anticipé comporte des incertitudes d'évaluation élevées. Le risque existe qu'a posteriori, les bases et les hypothèses de calcul se révèlent infondées.

### Approche de l'audit

Le CDF a examiné le modèle et en particulier les données utilisées et les calculs effectués.

### Résultat de l'audit

Il a fallu adapter le modèle de calcul de la provision, qui a livré pour la clôture des comptes 2020 des résultats inattendus. D'abord, il a indiqué une valeur négative pour la provision de l'année fiscale 2018, ce qui n'est pas possible. Des demandes de remboursement portant sur l'exercice 2018 seront encore déposées en 2021. Ensuite, le modèle affichait pour l'année fiscale 2019 une valeur très basse et donc irréaliste en comparaison pluriannuelle. Une adaptation était indispensable pour obtenir la meilleure estimation possible.

Différents facteurs permettent d'expliquer les écarts ou seraient susceptibles d'améliorer la qualité du modèle. Faute de données fiables, il n'est toutefois pas possible de s'y référer pour corriger les résultats non plausibles du modèle de calcul. La meilleure solution restait donc de définir des valeurs minimales pour les années 2018 et 2019, puis d'ajuster le quotient basé sur l'expérience pour calculer les recettes nettes. La provision a ainsi été augmentée d'1 milliard de francs au 31 décembre 2020. Comme pour l'année précédente, il reste une grande incertitude dans les estimations.

Le modèle d'estimation doit être maintenu. Il constitue toujours la meilleure base afin d'évaluer au mieux la provision pour l'impôt anticipé (IA). D'autres mesures pour améliorer le modèle sont à l'étude à l'AFF et à l'AFC.

## 2.3 Variation de la provision pour l'impôt anticipé – révision à venir de la LFC (AFF / AFC)

Une provision est constituée pour honorer les demandes de remboursement de l'impôt anticipé en suspens à la date de clôture du bilan (voir chap. précédent). Elle a été réduite de 1,9 milliard de francs durant l'année sous revue. Depuis les comptes 2017, la variation de cette provision est comptabilisée avec une incidence financière, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. Les écritures avec incidences financières figurent à la fois dans le compte de résultats et dans le compte de financement, tandis que les écritures sans incidences financières n'apparaissent que dans le compte de résultats.



## Évaluation des risques

Les dépenses et les recettes (transactions ayant des incidences financières) sont définies à l'art. 3 LFC. Or avec l'interprétation qu'en font les comptes 2017, les exigences de l'art. 7 LFC<sup>7</sup> relatives au compte de financement pourraient ne plus être respectées.

### Approche de l'audit

Les travaux consistent à identifier la comptabilité de la variation de la provision et à évaluer si elle a été financée ou non au cours de l'année sous revue.

### Résultat de l'audit

Comme chaque année depuis 2017, la variation de la provision pour l'impôt anticipé a été comptabilisée avec incidences financières en 2020. Depuis la clôture des comptes de 2017, une divergence d'opinions persiste entre l'AFF et le CDF quant à la légalité de cette manière de procéder. La divergence devra disparaître avec la modification de la LFC visant à simplifier et optimiser la gestion des finances fédérales (19.071 Objet du Conseil fédéral), probablement lors du compte 2023 de la Confédération. Dans le cadre de la révision de la loi, l'art. 3 LFC sera d'une part modifié. D'autre part, l'actuel compte de financement est révolu.

Le CDF estime judicieux de soumettre également à un examen critique, lors de ces changements, la structure actuelle des rapports comportant une partie A et une partie B. Du point de vue du CDF, les rapports financiers pourraient être simplifiés.

### Recommandation 1 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'AFF de réduire la partie A à un simple commentaire des comptes. La partie B constituerait le compte annuel proprement dit, avec toutes les informations nécessaires sur l'exercice écoulé.

### Prise de position de l'AFF

Lorsque la modification de la LFC visant à simplifier et optimiser la gestion des finances fédérales sera entrée en vigueur, le compte de financement cessera d'être un élément central des rapports financiers. Les adaptations correspondantes du rapport financier prendront effet lors de la clôture d'exercice (soit du budget) 2023. La demande du CDF sera étudiée à cette occasion. Il convient toutefois de tenir compte du fait que la partie B du budget est appelée à disparaître (selon la dernière révision de la LFC).

### Texte original en allemand

## 2.4 Engagements de prévoyance en faveur du personnel – hypothèses actuarielles (OFPER / AFF)

Les engagements en matière de prévoyance du personnel s'élèvent à 5,1 milliards de francs au 31 décembre 2020. Pour en déterminer le montant conformément à la norme IPSAS 39 *Avantages du personnel*, l'AFF a procédé à diverses hypothèses actuarielles.

<sup>7</sup> Art. 7, al. 1, LFC: Le compte de financement présente le solde de financement sur la base des dépenses et des recettes.

### Évaluation des risques

Les risques liés à la norme IPSAS 39 résident dans des provisions incomplètes ou dans des hypothèses incorrectes ou incompréhensibles.

### Approche de l'audit

Les activités de contrôle consistent à vérifier la plausibilité des hypothèses, à en discuter les paramètres retenus et à juger de leur adéquation.

### Résultat de l'audit

Les hypothèses actuarielles utilisées pour calculer les engagements de prévoyance en faveur du personnel au 31 décembre 2020 selon la norme IPSAS 39 sont acceptables.

Selon la recommandation de l'année précédente, l'AFF a analysé en détail le ratio des avoirs LPP, soit le rapport entre la partie obligatoire et la partie surobligatoire. Elle a correctement tenu compte des résultats ainsi obtenus pour fixer le taux d'intérêt projeté des avoirs de vieillesse.

Jusqu'ici, le taux d'actualisation était fondé sur la base des rendements des emprunts fédéraux. En 2020, il a été fondé pour la première fois sur les rendements des emprunts d'entreprises de première catégorie. Un taux d'actualisation plus élevé devient ainsi en principe possible. La procédure choisie est conforme à la norme IPSAS. Cette modification a été introduite à titre prospectif, conformément aux normes IPSAS.

Le partage des risques (*risk sharing*) a été appliqué pour la première fois au 31 décembre 2019. Dès lors, le financement des engagements de prévoyance incombe tant aux employés qu'à l'employeur. L'AFF estime que les employés y participeront à 40 %, et la Confédération en tant qu'employeur à 60 %. Cette appréciation a été reprise telle quelle pour la clôture des comptes 2020. Elle a une influence considérable sur le montant des engagements de prévoyance en faveur du personnel: seule la part que la Confédération est susceptible d'assumer en tant qu'employeur figure au bilan.

## 3 Constatations sur la comptabilité et l'établissement des comptes

Les bases applicables aux comptes de la Confédération figurent essentiellement dans la LFC, l'OFC et le manuel MGB+TC. Le CDF revient ci-après sur les résultats les plus importants de son examen et sur les grands thèmes de la comptabilité et de l'établissement des comptes.

### 3.1 Clôture des comptes de l'AFC

L'établissement des comptes 2020 a de nouveau été un réel défi. Tous les acteurs impliqués ont fourni un engagement conséquent. L'AFC a amélioré beaucoup d'aspects problématiques identifiés au cours des années précédentes dans le processus de clôture des comptes. Il est d'autant plus regrettable qu'une série d'erreurs (d'inattention) lourdes de conséquences aient été commises, nécessitant d'importantes corrections de la provision pour l'impôt anticipé :

- En raison d'une erreur commise dans la formule servant à calculer les passifs transitoires, un montant de 668 millions de francs n'a pas été inclus. Son impact sur les comptes annuels a été considérable : passifs transitoires sous-évalués de 668 millions de francs, provision pour l'impôt anticipé trop élevée de 700 millions de francs, erreur dans la part des cantons au produit net de l'impôt anticipé, régularisation de la part des cantons aux actifs transitoires surestimée de 70 millions de francs. L'excédent annuel progresse de quelque 29 millions de francs. L'erreur a encore pu être corrigée en début de révision, et l'AFF en a informé les cantons par lettre du 2 février 2021.
- Une correction manuelle de 105 millions de francs apportée au modèle de calcul de la provision pour l'impôt anticipé comportait une erreur de signe algébrique. Par conséquent, l'erreur à corriger a eu un double impact. La provision constituée pour l'impôt anticipé a été trop élevée de 300 millions de francs, la régularisation de la part des cantons aux actifs transitoires surestimée de 30 millions de francs et l'excédent annuel sous-estimé de 270 millions de francs.
- La mauvaise colonne a été sélectionnée lors du report manuel des données dans un tableau Excel servant à calculer la provision pour l'impôt anticipé. La provision constituée pour l'impôt anticipé s'est ainsi avérée trop élevée de 600 millions de francs, la régularisation de la part des cantons aux actifs transitoires a été surestimée de 60 millions de francs et l'excédent annuel sous-estimé de 540 millions de francs.

Deux erreurs mineures ont été constatées dans les engagements relatifs à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé et au droit de timbre (DAT). D'une part, le montant de 4,421 millions de francs inscrit sur un formulaire a été lu par erreur 44,21 millions de francs. D'où un engagement trop élevé de 39,8 millions de francs. D'autre part, une demande de remboursement de l'impôt anticipé a été saisie non pas avec le taux de 15 % indiqué par le partenaire fiscal, mais avec un taux de 35 %, ce qui a conduit à un engagement trop élevé de 20,8 millions de francs.

### **Conclusion**

Les erreurs commises dans la provision pour l'impôt anticipé dépassent toutes trois le seuil d'importance relative fixé à 250 millions de francs pour la clôture des comptes de l'AFC. Cumulées, elles revêtent une importance systémique pour les comptes de la Confédération. Ceci montre à quel point un SCI efficace est important pour le processus de clôture des comptes. Une recommandation à ce sujet de la révision des comptes 2019 est par conséquent toujours ouverte. Il est impératif de prendre des mesures supplémentaires en 2021.

Comme indiqué au chap. 2.2, il a fallu augmenter la provision pour l'impôt anticipé au 31 décembre 2020 en fixant des valeurs minimales supérieures d'1 milliard de francs. Cette mesure a permis de corriger dans une large mesure les erreurs commises dans la provision pour l'impôt anticipé. Au niveau du compte de résultats, les 60,6 millions de francs provenant d'engagements liés à l'impôt anticipé ont eux aussi contribué à compenser les erreurs faites au niveau de la provision pour l'impôt anticipé. Au final, il n'a donc pas fallu corriger d'erreurs dans le compte 2020 de la Confédération.

## 3.2 Évaluation de la situation du patrimoine et de la dette (AFF)

La Confédération gère deux fonds juridiquement dépendants, mais qui tiennent leur propre comptabilité, à savoir le FIF et le FORTA. Ces deux fonds ne sont pas consolidés avec le compte de la Confédération. Par conséquent, ce dernier ne livre pas une évaluation exhaustive de la situation du patrimoine et de la dette de la Confédération, faute de prendre en compte la situation financière des fonds externalisés. Le capital propre négatif du FIF pèse lourd dans la balance. Si le FIF n'avait pas été externalisé conformément aux prescriptions légales, le capital propre figurant au compte de la Confédération afficherait un niveau inférieur de 6,5 milliards de francs. La recommandation du CDF de modifier la législation pertinente pour permettre une évaluation complète et plus simple de la situation du patrimoine et de la dette de la Confédération dans le cadre du compte de la Confédération, a été refusée en raison des conséquences indésirables qu'elle aurait sur le frein à l'endettement.

### **Conclusion**

Les futures attestations souligneront également cet état de fait.

## 3.3 Projet de Mitholz – provisions (SG-DDPS)

L'ancien dépôt de munitions de Mitholz doit être évacué. Ainsi en a décidé le Conseil fédéral le 4 décembre 2020. Sur la base de cette décision et des études de coûts réalisées, le SG-DDPS a constitué au 31 décembre 2020 une provision à hauteur de 590 millions de francs. De grandes incertitudes entourent cette estimation chiffrée. Ce d'autant plus que les travaux d'évacuation prendront près de 20 ans. Il pourrait en outre s'avérer nécessaire d'examiner d'autres solutions que l'évacuation complète préconisée aujourd'hui. Le cas échéant, les nouvelles estimations des coûts pourraient s'écarter sensiblement de celles émises jusque-là.

### **Conclusion**

La provision constituée au 31 décembre 2020 repose sur l'état actuel des connaissances et s'avère adéquate. Il faudra la réexaminer chaque année et la recalculer en fonction de l'état actuel des connaissances.

### 3.4 Dissolution de la provision pour les contributions de base destinées aux universités (SEFRI)

L'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE, RS 414.201) a été adaptée au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Depuis lors, il est explicitement spécifié (art. 17, al. 1) que la Confédération verse des contributions de base pour l'année de contribution en cours. De plus, il y est prévu (art. 17, al. 3) que les universités, si la Confédération devait cesser de leur verser des contributions de base et si elles étaient de ce fait privées d'une contribution au sens de la loi sur l'aide aux universités, se verraient verser une dernière contribution l'année suivante. En raison de l'incertitude juridique, le SEFRI a dissous le compte de régularisation de passifs où se trouvaient alors 639 millions de francs pour constituer une provision d'un montant équivalent. Trois cantons ont réclamé le versement d'une contribution annuelle supplémentaire pour 2016, parce qu'ils avaient été privés d'une contribution lors du changement de système. Par décision du 27 mai 2019, le Tribunal administratif fédéral a rejeté leur demande. Un recours a été déposé auprès du Tribunal fédéral, qui l'a également écarté par décision du 14 septembre 2020. Par conséquent, le SEFRI a dissous la provision au 31 décembre 2020.

#### **Conclusion**

La dissolution de la provision au 31 décembre 2020 est considérée comme correcte.

### 3.5 Intégration des routes cantonales dans le réseau des routes nationales (OFROU)

En vertu de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (arrêté sur le réseau du 10 décembre 2012, modifié le 14 septembre 2016), divers tronçons de routes appartenant aux cantons ont été intégrés le 1<sup>er</sup> janvier 2020 dans le réseau des routes nationales et sont ainsi devenus propriété de la Confédération. L'Office fédéral des routes (OFROU) n'a pas inscrit ces routes à l'actif. Les cantons ne disposaient pas des valeurs d'acquisition nécessaires ou seulement de données incomplètes. Avant de prendre une telle décision, l'OFROU a procédé à des vérifications approfondies auprès des cantons.

#### **Conclusion**

Faute de données, le CDF consent à ce qu'aucun bilan de la reprise des routes ne soit établi.

### 3.6 Cautionnements dans le domaine de la navigation en haute mer (OFAE)

Le 31 décembre 2019, des provisions à hauteur de 30 millions de francs ont été constituées pour honorer d'éventuels cautionnements. Elles ont été entièrement utilisées en 2020. La situation a été réévaluée au 31 décembre 2020, et une provision constituée à hauteur de 15 millions de francs. Les risques actuellement identifiables sont ainsi couverts. À la fin décembre 2020, des crédits faisaient l'objet d'un cautionnement de la Confédération pour un montant de 320 millions de francs (année précédente: 365 millions de francs). Les crédits portent sur 18 navires de haute mer. Il n'est pas exclu que d'autres cautionnements doivent être honorés. Jusqu'en novembre 2020, la Confédération affichait des pertes totales de 350 millions de francs du fait des cautionnements sollicités.

#### **Conclusion**

La provision servant à la couverture des risques de cautionnement au 31 décembre 2020 est adéquate.

### **3.7 Remboursement de la TVA perçue sur les factures de redevances de Billag SA (OFCOM)**

La provision de 185 millions de francs de l'année précédente a été reprise telle quelle au 31 décembre 2020. Le 25 septembre 2020, le Parlement a adopté la loi fédérale relative à l'indemnité forfaitaire octroyée pour la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur la redevance de réception de radio et de télévision. Cette loi est entrée en vigueur le 15 janvier 2021. La nouvelle base légale permet ainsi de rembourser un forfait de 50 francs aux ménages privés ou collectifs. Les entreprises ont aussi droit à un remboursement de la TVA sous certaines conditions. À la différence des ménages privés, il leur faut déposer une demande. La dissolution de la provision est attendue en 2021, lorsque les remboursements seront également effectués.

#### **Conclusion**

Le CDF juge la provision enregistrée au 31 décembre 2020 exhaustive et nécessaire.

### **3.8 Provision pour déchets radioactifs (OFSP)**

La Confédération a constitué une provision pour couvrir les coûts d'élimination des déchets radioactifs, sur la base de l'étude des coûts réalisée en 2016 par swissnuclear ainsi que des quantités actuelles de déchets. Cette provision incluait aussi un paiement rétroactif à la Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs (Nagra), d'un montant de 149 millions de francs. Un tel versement s'avérait nécessaire, étant donné que les contributions antérieures et le volume des déchets générés avaient été sous-estimés. Le paiement effectué durant l'année sous revue a effacé la dette cumulée. La provision a été dissoute à hauteur de cette somme.

#### **Conclusion**

La diminution de la provision opérée au 31 décembre 2020 pour couvrir les coûts d'élimination des déchets radioactifs est justifiée et compréhensible.

### **3.9 Introduction de nouvelles normes d'établissement des comptes (AFF)**

L'AFF songe à reprendre deux nouvelles normes IPSAS: la norme IPSAS 41 Instruments financiers remplacera la norme IPSAS 29 Instruments financiers – comptabilisation et évaluation. Elle fixe de nouvelles exigences en matière de classification, de saisie et d'évaluation des actifs et passifs financiers. La norme IPSAS 42 Avantages sociaux règle la présentation des prestations sociales (notamment AVS, AI, AC et assurance militaire). Les nouvelles dispositions entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**Conclusion**

Le CDF doit être impliqué très tôt dans les travaux de mise en place des nouvelles normes IPSAS. Cela devrait permettre de clarifier de manière proactive les différentes interprétations.

## 4 Différences d'audit non corrigées

Dans ses révisions, le CDF juge une différence essentielle lorsqu'elle dépasse le montant de 50 millions de francs. Les différences révélées par l'audit sont considérées comme ayant une influence essentielle sur la bonne compréhension de la clôture des comptes lorsque, cumulées, elles dépassent le montant de 750 millions de francs.

Des inexactitudes dans la présentation, y compris des omissions, sont considérées comme graves lorsqu'elles sont susceptibles, au plan individuel ou dans leur ensemble, d'influer sur les décisions économiques des lecteurs des comptes prises sur la base de la clôture des comptes.

Le CDF a relevé plusieurs cas de présentations erronées (différences apparues lors de l'audit), qui figurent dans le tableau ci-dessous. Elles n'ont cependant pas un caractère essentiel pour le compte 2020 de la Confédération et n'ont donc pas été corrigées.

Description	Effets sur le bénéfice annuel (en millions de francs)	Effets sur le capital propre (en millions de francs)
<b>Provision pour l'impôt anticipé (AFC)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erreur de calcul du taux de pourcentage des décomptes finaux sur territoire suisse</li> <li>• Erreur de calcul des taux de pourcentage par les cantons</li> <li>• Montant erroné (valeur limite) d'une provision pour l'année fiscale 2019</li> </ul> <p>En prenant compte de ces erreurs, les provisions se montent à 19 milliards de francs. Les provisions inscrites dans les comptes de la Confédération s'élèvent à 18,9 milliards de francs. Le résultat net (après déduction de la part des cantons de 10 %) des comptes 2020 est trop élevé de 90 millions de francs en raison des erreurs commises.</p>	-90	-90
<b>Engagements liés à l'impôt anticipé (AFC)</b> Saisie erronée de formulaires	+60,6	+60,6
<b>Évaluation des stocks (DDPS)</b> Respect du principe de la valeur la plus basse	-40 à -70	-40 à -70
<b>Total</b>	<b>-69,4 à -99,4</b>	<b>-69,4 à -99,4</b>

Tableau 1 : erreurs non corrigées (source : CDF), (+) = augmentation du bénéfice ou du capital propre / (-) = diminution du bénéfice ou du capital propre.



## 5 Système de contrôle interne

### 5.1 Attestation de l'existence du SCI dans l'administration fédérale

Dans son rapport du 26 mars 2021 aux Commissions des finances des Chambres fédérales et à l'Assemblée fédérale, le CDF a confirmé l'existence d'un SCI conforme aux exigences de l'AFF pour l'établissement des comptes de la Confédération.

### 5.2 Existence et efficacité des contrôles informatiques généraux

Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2020, l'existence et l'efficacité des contrôles peuvent être confirmées pour les deux fournisseurs de prestations, à savoir l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et la Base d'aide au commandement (BAC) de l'armée.

D'autres contrôles informatiques généraux font partie intégrante des audits menés dans les unités administratives importantes. Ils portent tout d'abord sur la gestion des accès aux programmes et aux données.

### 5.3 Évaluation du SCI pour les exercices 2019 et 2020

Le tableau ci-dessous reprend les résultats de l'évaluation actuelle du SCI. Sa structure indique à la fois les grands processus ayant des incidences financières et les UA concernées. Les évaluations du SCI font l'objet d'un bref commentaire au chap. 5.4.

L'évaluation des divers processus avec incidences financières repose sur les symboles ci-après, en fonction des risques de voir les déficits de contrôle constatés aboutir à des erreurs essentielles dans les comptes annuels :

#### Légende



Il y a une lacune significative. Pour l'unité administrative, le besoin d'agir est urgent. Il n'y a pas ou pratiquement pas de contrôles internes. Le SCI est peu fiable.



L'UA doit mettre en œuvre une amélioration significative. Il y a des contrôles réguliers, mais ceux-ci ne sont pas standardisés et/ou dépendent fortement des personnes. Le SCI apparaît à un niveau informel.



Les résultats correspondent aux attentes du CDF. Aucune amélioration n'est à effectuer, ou alors que très légère .

Le tableau présente dans la colonne « Évaluation du SCI » les résultats d'un audit de fonctionnement réalisé au cours des exercices 2019 et 2020.

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Évaluation du SCI	
			2020	2019
général	Contrôles informatiques généraux	OFIT <sup>8</sup>	●	●
	Contrôles informatiques généraux	BAC	●	●
	IGDP (OFPER-CCHR)	OFPER	●	●
	Workflow fournisseur	AFF		●
	Controlling des coûts de personnel	OFPER	●	
Revenus fiscaux	Revenus fiscaux avec créances et corrections de valeur, ainsi que régularisations temporelles			
	– Impôt sur les huiles minérales / taxe sur le CO <sub>2</sub>	AFD	■	
	– TVA / application «e-dec importation»	AFD	■	
	– RPLP / RPLF	AFD		■
	– Impôt anticipé / droit de timbre (2020: remboursement)	AFC	●	
	– Impôt anticipé / droit de timbre (2019: audit externe)	AFC		●
	– TVA (perception / audit externe)	AFC		●
Recettes	Compensations, revenus divers, créances avec les corrections de valeur	OFCL	●	
		CFMJ	●	
		OFAG		●
Personnel	Charges de personnel avec les provisions et les comptes de bilan associés	DFAE	●	
		déf.	●	
		SEM	●	
		OFROU		●
		OFPER-CS Pers		●
		AFD		●
		OFCL		●
		SECO		●
Achats	Charges de biens et services et charges d'exploitation, charges	ar Immo	●	
		SEM		●

<sup>8</sup> L'annexe 1 contient un aperçu des systèmes ayant des incidences financières à l'OFIT et à la BAC.

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Évaluation du SCI	
			2020	2019
	d'armement, engagements ainsi que régularisations temporelles	OFROU		●
<b>Immobilisations, immeubles</b>	Immobilisations corporelles, y c. amortissements et comptes de régularisation passifs et provisions	OFROU	●	
		OFCL / PSI & Empa	●	
		OFCL / EPF Zurich		■
		ar Immo		●
		OFCL		■
<b>Stocks (inventaire)</b>	Inventaire et processus de stockage	déf.		●
<b>Subventions</b>	Parts de tiers aux revenus de la Confédération, indemnités à des collectivités publiques, contributions à de propres institutions, contributions à des tiers, contributions aux assurances sociales, réévaluation de contributions à des investissements, réévaluation de prêts	OFT	● / ■	
		SECO	●	
		SEM	●	
		DFAE	●	
		OFJ	●	
<b>Treasury (Trésorerie fédérale)</b>	Placements et engagements financiers, actifs et passifs transitoires, ainsi que charges et revenus financiers	AFF	■	

Tableau 2 : Évaluation des SCI en 2020 et en 2019 (source : CDF).

## 5.4 Explications relatives à l'évaluation du SCI pour l'exercice 2020

Les pages qui suivent contiennent un résumé des constatations issues des rapports rédigés à l'intention des UA auditées en 2020. Les rapports spécifiques aux processus servent de référence pour l'évaluation du SCI réalisée au niveau de l'administration fédérale et présentée au chapitre précédent.

UA		Conclusion
<b>Audits de processus de niveau supérieur pour l'exercice 2020</b>		
OFIT / BAC	●	<p><i>Contrôles informatiques généraux</i></p> <p>Les contrôles informatiques généraux sont audités chaque année au sein de l'OFIT et de la BAC. Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2020, l'existence et l'efficacité des contrôles informatiques généraux pour les systèmes et applications examinés auprès des deux fournisseurs de prestations sont confirmées.</p>
OPFER CCHR	●	<p><i>Processus « Personnel »</i></p> <p>Le Centre de compétences Ressources humaines (Competence Center Human Resources, CCHR) de l'Office fédéral du personnel (OPFER) est notamment responsable de la gestion mensuelle des salaires qui représente un volume annuel de près de 6 milliards de francs, du traitement de fin d'année ainsi que de l'entretien technique du système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP) de toute l'administration fédérale. Le système de contrôle interne (SCI) de la gestion mensuelle des salaires et du traitement de fin d'année existe et est efficace. L'étendue et les activités de vérification des contrôles clés automatisés et manuels réduisent les risques majeurs. Les contrôles sont efficaces et intégrés dans les flux de travail. L'efficacité peut être confirmée au moyen des contrôles par échantillonnage.</p> <p>Une revue des contrôles informatiques généraux placés sous la responsabilité de l'OPFER a été effectuée. Ces contrôles concernent essentiellement la gestion des changements effectués au sein de SAP IGDP, la gestion des droits d'accès ainsi que la gestion des incidents au sein du CCHR de l'OPFER. L'existence et l'efficacité des contrôles dans les 3 domaines précités peuvent être confirmées. Par ailleurs, l'efficacité des contrôles quant à la gestion des changements et des utilisateurs peut être confirmée.</p>
OPFER	●	<p><i>Controlling des coûts du personnel (CCP)</i></p> <p>Les dépenses de personnel de la Confédération se sont chiffrées à environ 5,8 milliards de francs en 2019. Le calcul et la comptabilisation de ces dépenses sont surveillés par le Contrôle fédéral des finances (CDF) au moyen de différents audits. Le</p>

UA		Conclusion
		<p>présent audit s'est attaché à identifier la façon dont l'OFPER effectue la validation globale de ces dépenses. Le résultat de l'audit donne un tableau positif. Les dépenses de personnel courantes de la Confédération sont comparées avec une extrapolation réalisée par l'OFPER. Cela permet d'identifier à un stade précoce tout risque d'écarts significatifs vers le haut ou vers le bas du crédit relatif au personnel. Les instruments sont fiables et permettent de contrôler les dépenses de personnel. Aucune recommandation n'a été émise. Toutefois, un développement ou un renouvellement approprié de l'instrument CCP est attendu dans le cadre du projet SUPERB.</p>
<b>Audits de fonctionnement pour l'exercice 2020</b>		
AFD	■	<p><i>Recettes de l'impôt sur les huiles minérales / de la taxe sur le CO<sub>2</sub></i></p> <p>Avec 5,7 milliards de francs de recettes nettes (recettes brutes moins les remboursements et la part de la Principauté de Liechtenstein), les processus de l'exercice 2019 sont essentiels. Le SCI du processus de recettes « Impôt sur les huiles minérales et taxes sur le CO<sub>2</sub> » est en majeure partie existant et efficace. Seul le respect du principe des quatre yeux pour la réalisation des mutations des métadonnées n'est pas toujours documenté de façon compréhensible. Cela devrait être fait de manière rigoureuse à l'avenir. En outre, un gain d'efficacité au niveau de la mutation des métadonnées est escompté en relation avec l'application SAP MDG.</p> <p>La séparation des fonctions dans le processus de remboursement est insuffisante pour des raisons inhérentes au système. L'application TSR ne permet pas d'effectuer une séparation des fonctions appropriée. Actuellement, l'attribution, la saisie, la validation et le paiement des demandes de remboursement sont possibles de manière unilatérale. La section effectue des contrôles compensatoires par sondages. Dans le cadre du programme DaziT, il convient de garantir une séparation des fonctions appropriée pour les applications futures.</p> <p>La gestion des autorisations est en cours de révision. Elle présente des faiblesses considérables. L'existence et l'efficacité des contrôles informatiques généraux pour les applications e-Dec, IMPMIN et TSR peuvent toutefois être confirmées grâce à des contrôles compensatoires.</p>
AFD	■	<p><i>Taxe sur la valeur ajoutée / application « e-dec Import »</i></p> <p>L'audit s'est concentré sur l'application « e-dec Import », notamment sur la logique de calcul et les contrôles système automatisés au niveau de la TVA et des droits d'importation ainsi</p>

UA		Conclusion
		<p>qu'au niveau de la comparaison entre les personnes assujetties à la TVA et la banque de données de l'AFC. Plus de 13 milliards de francs d'impôts et de taxes sont perçus chaque année avec l'application e-dec. Dans le domaine examiné, les règles de plausibilité sont efficaces et les calculs corrects. Toutefois, en cas de modification de ces règles dans le système, seuls des tests manuels par sondage sont généralement effectués. Aucun test automatisé n'a été effectué jusqu'à présent. La couverture de test est donc insuffisante. Pour la TVA sur les importations de biens et la perception selon la méthode d'imposition de la dette fiscale nette, la couverture des contrôles et des risques reste fragmentée du fait de l'absence de règles de sélection centrales et ne suit aucune stratégie claire en matière de risque. Les responsables techniques ne vérifient pas si des mutations directes sont effectuées par des administrateurs dans la banque de données e-dec.</p>
AFC	●	<p><i>Recettes de l'impôt anticipé et des droits de timbre, Division Remboursement</i></p> <p>Le produit de l'impôt anticipé réalisé par l'AFC s'est chiffré à 8,3 milliards de francs en 2019 (valeur nette). Il s'agit de la différence entre les recettes brutes (38,7 milliards de francs), les remboursements (28,9 milliards de francs) et la modification de la provision de l'impôt anticipé (1,5 milliard de francs). En 2019, environ 210 000 demandes de remboursement ont été déposées. La Division Remboursement est chargée de leur contrôle. Elle dispose d'une stratégie en matière de contrôle qui est harmonisée au niveau de la DAT. L'automatisation croissante du processus permet de garantir que les demandes de remboursement sont contrôlées sur la base de règles uniformes. La Division Remboursement possède un SCI pour les processus examinés. Les contrôles clés existent et sont efficaces.</p>
CFMJ	●	<p><i>Taxe de surveillance</i></p> <p>La perception de la taxe de surveillance repose sur la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAr, RS 935.51) ainsi que sur l'ordonnance sur les jeux d'argent (OJAr, RS 935.511). En vertu de ces bases légales, la CFMJ perçoit, pour ses décisions et prestations, des émoluments destinés à couvrir les frais encourus. Pour les frais de surveillance de la CFMJ non couverts par les émoluments, une taxe de surveillance est perçue chaque année auprès des maisons de jeu. Pour calculer cette taxe, la CFMJ tient à jour un décompte d'exploitation (BAB). Le calcul est basé sur les frais encourus l'année précédente par la CFMJ pour la surveillance exercée sur les maisons de jeu. Les frais de surveillance sont calculés correctement et sont conformes aux dispositions</p>

UA		Conclusion
		légales. La méthode utilisée pour le processus « Taxe de surveillance » est consignée dans un document de base. La documentation relative au processus ainsi que la conception des contrôles définis sont considérées comme étant adéquates.
OFCL	●	<p><i>Processus « Recettes » du domaine Constructions (2019: 306 millions de francs de revenus immobiliers)</i></p> <p>L'existence et l'efficacité du SCI du processus « Recettes » du domaine Constructions peuvent être confirmées. Il existe malgré tout un potentiel d'amélioration qui a donné lieu à l'émission d'observations et de recommandations dans le rapport. D'une part, des adaptations sont nécessaires au niveau d'un contrôle visant à vérifier l'exhaustivité de la facturation. D'autre part, la gestion des logements vacants devrait être réalisée de manière plus active et coordonnée afin de réduire le risque de pertes financières liées à des vacances trop longues.</p>
DFAE	●	<p><i>Processus « Personnel » (2019: 619 millions de francs)</i></p> <p>L'audit a donné un bon résultat d'ensemble. Le système de contrôle interne dans le domaine du personnel existe et est efficace. Les processus examinés sont sous contrôle. Cependant, des potentiels d'amélioration existent dans deux domaines: la surveillance des contrôles est correctement réalisée par les unités examinées. Cependant, il a été constaté que les contrôles effectués ne sont pas toujours suffisamment documentés. De plus, il existe un potentiel de diminution des risques dans le sous-processus de gestion des départs. Celui-ci est en grande partie traité sur la base des dossiers physiques de départ. Le CDF recommande de mettre en place un workflow électronique pour ce sous-processus afin de réduire certains risques liés à la situation actuelle.</p>
Déf.	●	<p><i>Processus « Personnel » (2019: 1,4 milliard de francs)</i></p> <p>Les contrôles d'audit ont révélé que le SCI du processus « Personnel » est documenté de manière adéquate. Les matrices de contrôle des risques et les instructions relatives aux processus sont adaptées aux activités et aux risques inhérents à celles-ci. Les contrôles définis sont considérés comme adéquats. L'attribution et l'utilisation des autorisations dans le système d'information pour la gestion des données du personnel IGDP sont gérées et surveillées de façon clairement structurée. Le fonctionnement durable et correct des contrôles clés est garanti (application systématique des principes des quatre yeux et de la séparation des fonctions). Il existe toutefois un certain potentiel d'amélioration au niveau de l'actualisation de la documentation relative au SCI, de la description précise des procédures de</p>

UA		Conclusion
		contrôle et de l'archivage des justificatifs de contrôle. Des recommandations ont été émises à cet égard.
SEM	●	<p><i>Processus « Personnel » (2019: 169 millions de francs)</i></p> <p>Les processus du SEM liés au personnel sont réalisés par la section Ressources humaines ainsi que par le Centre spécialisé Personnel du SG-DFJP. L'attitude à l'égard des contrôles est jugée satisfaisante. Les documentations relatives aux processus existent au niveau du SEM et de la section des ressources humaines. Les risques clés inhérents aux processus sont décrits. Des contrôles sont définis en conséquence et mis en œuvre dans les flux de travail. Les contrôles examinés sont efficaces.</p>
ar Immo	●	<p><i>Processus « Achats » (charges et dépenses d'investissement 2019: 1,1 milliard de francs)</i></p> <p>Les processus essentiels pour les achats sont consignés sous une forme appropriée et selon une approche fondée sur les risques. Il existe pour chacun d'entre eux un environnement de contrôle approprié qui garantit que le SCI peut fonctionner efficacement dans la structure organisationnelle. En outre, l'attribution et l'utilisation des autorisations dans SAP sont gérées et surveillées de façon clairement structurée. Les contrôles réalisés au niveau des étapes de processus sont conçus de manière adéquate et sont considérés comme étant appropriés. Les activités de contrôle importantes sont exécutées correctement. Le fonctionnement durable et correct des contrôles clés est garanti (application systématique des principes des quatre yeux et de la séparation des fonctions). L'existence et l'efficacité du SCI dans le processus « Achats » sont ainsi confirmées.</p>
OFROU	●	<p><i>Processus « Immobilisations » (état des immobilisations corporelles au 31 décembre 2019: 41 milliards de francs)</i></p> <p>À fin septembre 2020, le patrimoine administratif de l'Office fédéral des routes (OFROU) se chiffrait à environ 40 milliards de francs, dont 29,4 milliards sont attribuables au groupe de comptes Routes nationales. La documentation relative au SCI est d'un bon niveau. L'OFROU a documenté les processus de manière claire et compréhensible. Les contrôles prévus sont systématiquement réalisés. Le processus « Immobilisations » est donc assuré au moyen de contrôles adaptés. Il existe un potentiel d'amélioration dans un petit nombre de domaines. L'OFROU devrait élargir sa réglementation concernant les signatures et les compétences et déterminer la signature des pièces comptables internes. Pour la gestion électronique des comptes et des pièces comptables, des justificatifs comptables qui doivent être archivés sont également nécessaires pour les</p>



UA		Conclusion
		mutations relatives aux immobilisations. Une recommandation a été émise pour ces deux points.
OFT	●/■	<p><i>Audits du SCI de l'OFT</i></p> <p>À l'OFT, divers audits ont été réalisés en 2020 en relation avec l'existence du SCI. L'utilisation et la documentation des contrôles clés sont adéquates dans l'ensemble et les contrôles clés examinés sont efficaces. Dans certains processus de la section « Réseau ferré », les travaux nécessaires pour améliorer le degré de formalisation relatif à la documentation des travaux et des contrôles ont été engagés. Toutefois, en raison de l'exécution des processus réalisée jusqu'ici de manière informelle, il n'a pas été possible d'évaluer leur efficacité, et leur existence ne peut être confirmée qu'avec réserve. Des contrôles compensatoires ont été identifiés et jugés efficaces. Ceux-ci ont notamment été nécessaires en raison des insuffisances identifiées au niveau de la séparation des fonctions dans les systèmes avec incidences financières.</p>
SECO	●	<p><i>Processus de subvention – SCI dans le Fonds spécial de développement régional, Prêts relevant de la politique régionale (état au 31 décembre 2019: 654,1 millions de francs de prêt à la valeur nominale, 63,6 millions de francs de réévaluations)</i></p> <p>La nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération vise à soutenir le changement structurel dans les régions de montagne, dans le monde rural en général et dans les régions frontalières, et de renforcer la compétitivité de ces zones. La Confédération peut, entre autres, accorder des prêts à taux préférentiels ou sans intérêts pour financer les investissements dans les infrastructures. Cette partie est soumise à l'audit actuel. Les contrôles clés des processus partiels examinés dans le fonds de développement régional sont appropriés et efficaces. Afin de renforcer encore le controlling financier, un contrôle de suivi annuel de tous les versements de prêts réalisés dans le cadre de la NPR ainsi que de tous les remboursements et amortissements correspondants a toutefois été recommandé.</p>
SEM	●	<p><i>Processus de subvention dans le domaine de l'aide sociale pour les demandeurs d'asile / réfugiés (2019: 1,2 milliard de francs)</i></p> <p>La division Subventions est responsable de l'indemnisation des cantons dans le domaine de l'aide sociale pour les personnes du domaine de l'asile. Les prestations sont versées aux cantons sur une base trimestrielle conformément aux dispositions légales, en fonction des données saisies dans le Système d'information central sur la migration (SYMIC) du Secrétariat d'État aux</p>

UA		Conclusion
		<p>migrations et des offices cantonaux chargés des migrations. La révision avait pour but d'évaluer les contrôles effectués dans la division Subventions du SEM pour s'assurer que les forfaits globaux 1 (requérants d'asile) et 2 (réfugiés) ainsi que les forfaits pour l'aide d'urgence et les frais administratifs sont calculés et versés correctement. Le contrôle du fonctionnement a été consacré aux flux de travail du processus de calcul et de versement des forfaits globaux ainsi qu'aux activités de contrôle réalisées par la section « Surveillance financière » en vue d'améliorer la qualité des données du SYMIC. L'attitude à l'égard des contrôles est satisfaisante. Les documentations relatives au processus du SCI existent. Les risques clés inhérents aux processus sont décrits. Des contrôles sont définis en conséquence et mis en œuvre dans les flux de travail. Les contrôles examinés sont efficaces.</p>
SEM	●	<p><i>Processus de subvention dans le domaine de l'intégration (2019: 211,4 millions de francs)</i></p> <p>Le contrôle du fonctionnement a été consacré aux flux de travail du processus de calcul et de versement des forfaits d'intégration (FI), des contributions prévues par la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et des contributions pour les programmes et projets d'importance nationale (PPIN). L'attitude à l'égard des contrôles est satisfaisante. Les documentations relatives au processus du SCI existent. La documentation pourrait être optimisée par la création d'une matrice de contrôle des risques pour le processus FI. Les risques clés inhérents aux processus sont couverts par des contrôles appropriés. Les contrôles sont définis et implémentés dans les flux de travail des processus. Les contrôles examinés sont efficaces.</p>
DFAE	●	<p><i>Processus « Subvention » (2019: 2,1 milliards de francs)</i></p> <p>Les charges de transfert se sont élevées à 2,1 milliards de francs en 2019. Le système de contrôle interne dans le domaine des subventions et autres contributions est fiable. Les contrôles clés définis dans la gestion des contributions à des projets et la gestion des contributions de base sont appliqués et efficaces. Ils permettent une correcte séparation des fonctions et assurent l'application du principe des quatre yeux. Les instructions comptables ainsi que les reclassifications lors du bouclage annuel ne permettent pas suffisamment de s'assurer que les avances versées dans le cadre de projets à des organisations internationales sont présentées sans anomalie significative</p>

UA		Conclusion
		distinctement des autres contributions à des tiers en annexe du compte d'État. Une adaptation est nécessaire. Lors du bouclage annuel, le CDF attend des unités organisationnelles du DFAE une application plus rigoureuse des instructions de l'Administration fédérale des finances pour la délimitation périodique des charges de projets.
OFJ	●	<p><i>Processus « Subvention » dans le domaine des mesures de coercition à des fins d'assistance (env. 216 millions de francs au total)</i></p> <p>La loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) prévoit que les victimes de ces mesures et placements peuvent déposer à titre individuel une demande auprès de l'OFJ, autorité compétente en la matière, en vue de la reconnaissance de leur qualité de victime et de l'octroi d'une contribution de solidarité. Les travaux réalisés lors de l'audit des demandes et du versement des contributions de solidarité ont été réalisés correctement et conformément aux prescriptions légales. Les contrôles mis en œuvre dans les flux de travail sont efficaces et suffisants. La loi prévoit également que l'OFJ peut prendre d'autres mesures dans l'intérêt des personnes concernées: les projets d'entraide des organisations de victimes et de personnes concernées ainsi que les projets d'autres organisations d'entraide de victimes et de personnes concernées peuvent être soutenus financièrement. Le flux de travail du processus de contrôle des demandes d'aides financières de cette nature correspond aux critères requis pour une gestion en bonne et due forme. Le contrôle des demandes ainsi que le versement des aides financières sont réalisés correctement et les contrôles correspondants sont efficaces.</p>
AFF	■	<p><i>Processus « Trésorerie » (état au 31 décembre 2019: 36 milliards de francs de liquidités et d'immobilisations financières ainsi que 72 milliards de francs d'emprunts et de créances comptables à court terme)</i></p> <p>L'efficacité et l'existence des contrôles dans le processus financier peuvent être confirmées. Les activités de contrôle sont intégralement documentées à l'exception des contrôles réalisés à l'échelle de l'organisation. En revanche, l'existence et l'efficacité des contrôles informatiques généraux (ITGC) dans le Treasury Management System Adaptiv 360 ne peuvent être confirmées qu'en partie. Certains éléments clés des ITGC tels</p>

UA		Conclusion
		<p>que le concept d'autorisation, les comptes utilisateurs, les droits d'administrateurs, les autorisations d'accès et la gestion des incidents ne sont pas suffisamment réglementés. Le domaine de la sécurité de l'information présente également un potentiel d'amélioration. En outre, lors de la mise en œuvre du projet TMS 2020, le CDF a constaté que des mesures s'imposaient dans les domaines suivants : assurance qualité et gestion des risques liés au projet, contrôle de la migration des données, scénarios de secours et conservation des anciennes données. Douze recommandations ont été émises, dont onze concernent le domaine de l'informatique.</p>
OFCL / IPS et Empa	●	<p><i>SCI des comptabilités tenues sur mandat pour les immeubles de l'IPS et de l'Empa</i></p> <p>L'audit a porté sur le SCI des comptabilités tenues sur mandats pour les immeubles de l'IPS et de l'Empa qui sont la propriété de la Confédération. L'existence du SCI ainsi que l'efficacité des contrôles clés identifiés et examinés ont pu être confirmées.</p>

Tableau 3 : Explications relatives aux évaluations du SCI pour l'exercice 2020 (source : CDF).

## 5.5 Planification des rotations pour les audits de fonctionnement

Le CDF a défini les processus avec incidences financières qui devront être contrôlés pour la période de 2021 à 2023. La planification des contrôles repose sur une analyse des risques et sur des limites de matérialité définies. Le tableau ci-dessous indique l'exercice pendant lequel un contrôle des processus essentiels avec incidences financières est prévu. Des modifications par rapport à la planification actuelle sont possibles. Le CDF informe les UA suffisamment tôt des contrôles prévus.

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Année du contrôle
<b>De niveau supérieur</b>	Contrôles informatiques généraux	OFIT / BAC	tous les ans
	IGDP	OFPER	tous les ans
	Workflow fournisseurs	AFF	2022
<b>Revenus fiscaux</b>	Revenus fiscaux avec créances et corrections de valeur ainsi que régularisations temporelles		
	– Impôt sur le tabac et sur la bière	AFD	2021
	– Droits d'importation, recettes de la TVA et de la taxe sur les composés organiques volatils	AFD	2021
	– RPLP / RPLF	AFD	2022
	– Impôt sur les huiles minérales / taxe sur le CO <sub>2</sub>	AFD	2023
	– Impôt anticipé / droit de timbre (perception)	AFC	2021
	– IFD (examen préalable de l'introduction du principe de l'échéance auprès des cantons, y c. des contrôles automatisés dans le système informatique concerné)	AFC	2021
	– Division Encaissement ou Division des Finances	AFC	2021
	– Impôt anticipé / droit de timbre (audit externe)	AFC	2022
	– IFD (Division Surveillance Cantons)	AFC	2022
	– TVA (perception / audit externe)	AFC	2022
	– Impôt anticipé / droit de timbre (remboursement)	AFC	2023
	Impôt sur les maisons de jeu	CFMJ	2021

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Année du contrôle
<b>Recettes</b>	Compensations, revenus divers, créances avec les corrections de valeur	OFAG	2022
		OFCL	2023
<b>Personnel</b>	Charges de personnel avec les provisions et les comptes de bilan associés	OFROU	2022
		CS Pers OFPER	2022
		OFCL	2022
		AFD	2022
		SECO	2022
		DFAE	2023
		Déf.	2023
		SEM	2023
<b>Achats</b>	Charges de biens et services et charges d'exploitation, charges d'armement, engagements ainsi que régularisations temporelles	Déf.	2021
		OFCL	2021
		SEM	2022
		OFROU	2022
		ar Immo	2023
<b>Immobilisations</b>	Immobilisations corporelles et incorporelles, y c. amortissements et comptes de régularisation passifs, et provisions	OFCL (EPF)	2021
		Déf.	2021
		ar Immo	2022
		OFCL	2022
		OFROU	2023
<b>Subventions</b>	Parts de tiers aux revenus de la Confédération, indemnités à des collectivités publiques, contributions à de propres institutions, contributions à des tiers, contributions aux assurances sociales, réévaluation de contributions à des investissements, réévaluation de prêts	OFT	tous les ans
		SECO	2021
		OFEN	2021
		OFAG	2021
		OFL	2021
		SEM	2023
		DFAE	2023
<b>Stocks (réserves)</b>	Réserves / Munitions entreposées y c. réévaluations ainsi que charges de matériel et de marchandises	Déf.	2022
<b>Treasury (Trésorerie fédérale)</b>	Placements et engagements financiers, actifs et passifs transitoires, ainsi que charges et revenus financiers	AFF	2022

Tableau 4 : Planification des rotations pour les contrôles de fonctionnement (source : CDF).

## 6 Suivi des états de fait communiqués lors d'audits antérieurs

Dans des rapports détaillés antérieurs, différents sujets ont été évoqués qui peuvent encore avoir une grande importance pour le compte de la Confédération. Il n'y a cependant aucun élément nouveau qui conduirait à une réévaluation substantielle de la situation. Les sujets en question ne sont donc que brièvement décrits ci-après.

### 6.1 L'inscription à l'actif des biens d'investissement doit être vérifiée (OFPP)

Conformément à un accord passé avec l'AFF, qui a été vérifié la dernière fois en 2012, les coûts de projet du système de communication Polycom et du système de transmission de l'alarme Polyalert ont été comptabilisés directement dans le compte de résultats ces dernières années. Les immobilisations corporelles et incorporelles n'ont donc pas été inscrites à l'actif. La valeur comptable résiduelle de ces investissements non inscrite au bilan est d'environ 62 millions de francs au 31 décembre 2019. L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) doit déterminer en collaboration avec l'AFF si, à l'avenir, les investissements dans les systèmes clés de l'OFPP devront être inscrits à l'actif et amortis sur la durée d'utilisation. En 2020, il n'y a pas eu de travaux déterminants entrepris à cet effet. La vérification par l'AFF devrait débuter en 2021.

### 6.2 Leasing financier de l'« École polytechnique fédérale de Lausanne » (EPFL)

Les complexes immobiliers « Quartier Nord » et « Quartier de l'innovation » ont été construits par l'EPFL au moyen d'un leasing financier. Les immeubles deviendront la propriété de la Confédération au plus tard à l'échéance du droit de superficie de 99 ans (retour des constructions). Si l'EPFL ne prolonge pas les baux après 30 ans et si aucun locataire n'est trouvé à des conditions équivalentes, la Confédération sera obligée de reprendre les immeubles à un prix prédéfini. Une évaluation financière des projets a conclu qu'un retrait anticipé après 30 ans pourrait être avantageux en termes de valeur. Le Conseil des EPF procède actuellement à des analyses conformément à une recommandation émise antérieurement. Le leasing financier présente des risques financiers pour la Confédération. Cet état de fait est publié dans le compte 2020 de la Confédération.

### 6.3 Réserve mathématique de l'assurance du personnel local du DFAE

Pour le personnel local employé par le DFAE, il existe une solution de prévoyance distincte pour les prestations de vieillesse, pour survivants et d'invalidité (VSI) ainsi qu'une réglementation spécifique pour les indemnités de départ (ID). La réserve mathématique nécessaire pour ces prestations est déposée dans un compte de dépôt auprès de l'AFF (env. 43,8 millions de francs au 31 décembre 2020). Il n'existe toujours pas de base légale pour ces prestations.

## 6.4 Financement spécial des mesures d'accompagnement ALEA / OMC (AFF)

Au 31 décembre 2020, le financement spécial des mesures d'accompagnement ALEA / OMC se chiffre à plus de 4,6 milliards de francs. Ce financement a été assuré pendant les années 2009–2016 par des recettes provenant de droits d'importation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires spécialement affecté à cet effet (art. 19a de la loi fédérale sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1). L'utilisation future de ces fonds n'est toujours pas claire. Selon l'affectation prévue, les fonds doivent être affectés à des mesures d'accompagnement en vue d'un éventuel accord de libre-échange agroalimentaire avec l'Union européenne ou d'un accord avec l'OMC. Pour l'instant, ce financement spécial est maintenu inchangé. Le Conseil fédéral pourrait mettre fin à l'affectation existante.

## 6.5 Degré de couverture des caisses de prévoyance fermées (AFF)

Le degré de couverture économique des caisses de prévoyance fermées devrait être supérieur à 100 % au cours des cinq à dix prochaines années. Si tel n'est pas le cas, une contribution financière de la Confédération en faveur des caisses de prévoyance fermées pourrait s'avérer nécessaire. Pour ce faire, il convient d'abord de créer une base légale. Une consultation des offices sur ce projet est attendue en 2021. Le degré de couverture réglementaire des caisses de prévoyance était de 103,1 % au 31 décembre 2020 (contre 99,4 % l'année précédente). Il n'y a donc pas un besoin urgent d'agir. Le montant d'une éventuelle contribution en faveur des caisses de prévoyance fermées ne peut pas être estimé de manière fiable à l'heure actuelle.



## 7 Suivi des recommandations émises lors de précédents audits

Au cours de l'année sous revue, les deux recommandations en suspens indiquées ci-après ont pu être clôturées :

Réf.	Objet de la recommandation émise lors d'un précédent audit	État d'avancement de la mise en œuvre de la recommandation lors de l'audit du compte annuel 2020
<b>Audit: Programme «SuPro BeBe SAP» (Supportprozesse Benutzer- und Berechtigungsverwaltung SAP)</b>		
14473.001	En ce qui concerne le programme, le CDF recommande de faire en sorte que le concept de support et d'accès d'urgence soit rapidement élaboré par les fournisseurs de prestations informatiques. La feuille de route devrait contenir, d'une part, l'élaboration du concept de support et d'accès d'urgence et, d'autre part, la mise à jour des rôles de support informatique qui en résulte, dans la mesure où cela n'est pas déjà réalisé à la fin du programme.	<i>Réglé</i> – Le concept de support et d'accès d'urgence a été évalué en 2020. La recommandation est mise en œuvre de manière satisfaisante par l'OFIT et la BAC.
<b>Audit du compte de la Confédération 2020</b>		
20132.001	Le CDF recommande à l'AFF de réaliser une analyse détaillée de la structure des avoirs LPP et de vérifier le rapport entre la partie obligatoire et la partie non obligatoire. Les résultats devraient être pris en compte dans les réflexions lors de la fixation du prochain taux d'intérêt projeté des avoirs de vieillesse.	<i>Réglé</i> – L'analyse détaillée a été réalisée et les résultats ont été pris en compte de manière appropriée lors de la fixation du taux d'intérêt projeté des avoirs de vieillesse (cf. chap. 2.4 du présent rapport).

Tableau 5 : Recommandations en suspens. La numérotation se réfère au système TM+. (Source : CDF).

## 8 Autres constatations et communications

### 8.1 Principales divergences d'opinions avec l'AFF

Au chapitre 2.3 il est mentionné que le CDF juge la dissolution des provisions d'un montant de 1,9 milliard de francs inscrite dans le compte financier 2020 non conforme à la loi. Le CDF conteste cette manière de procéder depuis 2017. Quant à l'AFF, elle est d'avis que la prise en compte de la variation ne constitue qu'une modification de la pratique antérieure. Avec la modification de la LFC décidée afin de simplifier et d'optimiser la gestion des finances fédérales (19.071 Objet du Conseil fédéral), la divergence devra disparaître, probablement lors du compte 2023 de la Confédération.

### 8.2 Aucune constatation négative essentielle des Contrôles cantonaux des finances concernant l'impôt fédéral direct

Les cantons contrôlent tous les ans la régularité et la légalité de la perception de l'impôt fédéral direct et du versement de la part de la Confédération. Cela est réglementé dans la LIFD (RS 642.11; cf. chap. 1.2). Le CDF a reçu les rapports des Contrôles cantonaux des finances sur les recettes de l'IFD perçues pour l'exercice 2019. Les rapports ne contiennent aucune constatation négative jugée essentielle par le CDF pour le compte de la Confédération dans son ensemble. Le CDF n'est pas compétent pour vérifier les rapports des cantons.

### 8.3 Actes délictueux, violations légales, fraude

La NAS 240 définit les principes relatifs à l'obligation de l'auditeur de tenir compte des actes délictueux dans le rapport financier. Les analyses du CDF concernant les actes délictueux et erreurs selon la NAS 240 se fondent sur des entretiens et d'autres contrôles. Le CDF n'a pas eu connaissance de faits importants concernant des actes délictueux desquels pourraient résulter des anomalies significatives dans les comptes annuels 2020.

La NAS 250 définit les principes relatifs à l'obligation de l'auditeur de tenir compte des violations de la loi et des autres prescriptions légales dans le rapport financier. Les analyses du CDF concernant les violations de la loi et des autres prescriptions légales conformément à la NAS 250 se fondent sur des entretiens et d'autres contrôles. Le CDF n'a pas eu connaissance de faits importants concernant des violations de la loi et des autres prescriptions légales desquels pourraient résulter des anomalies significatives dans les comptes annuels 2020.

### 8.4 Événements importants survenus après la date de clôture du bilan

Conformément aux exigences de la NAS 560, le CDF a pris en considération les événements survenus après la date de clôture du bilan ainsi que leur impact sur les comptes annuels. Le CDF n'a pas constaté d'événements importants survenus après la date de clôture du bilan.

## 8.5 Autres informations

Sur la base des normes d'audit, le CDF doit lire le rapport sur le compte de la Confédération (partie A) dans le cadre du compte d'État. Ce faisant, elle doit examiner de manière critique les éventuelles contradictions par rapport aux comptes annuels. Il ne lui appartient toutefois pas de vérifier les sections mentionnées. Par conséquent, le CDF ne délivre pas une opinion sur le contenu de ces sections.

## Annexe 1 : Aperçu des systèmes ayant des incidences financières audités à l'OFIT et à la BAC

COMEAV	COMEAV est l'application principale de l'Administration fédérale des douanes liée à l'impôt sur l'alcool.
DIFAS	Le système applicatif spécialisé DIFAS regroupe toutes les fonctions techniques et générales qui assistent les collaborateurs de la Division principale DAT dans la préparation et le traitement des opérations concernées.
E-DEC	E-DEC (Electronic Declaration) est une application Web basée sur Java. Les partenaires de la douane déclarent les marchandises destinées à l'importation et à l'exportation dans E-DEC.
GSD	L'application GSD (données de base communes de l'AFD) est une banque de données servant à l'administration, au traitement (mutations, corrections) et à la mise à disposition centralisés de données de base pour diverses applications de l'AFD.
IMPMIN	IMPMIN est une application de l'AFD. Le système sert à la perception de l'impôt sur les huiles minérales.
MEFAS	MEFAS garantit deux fonctions principales de l'administration fiscale dans le domaine de la TVA: l'administration des dossiers (vue des dossiers des documents archivés d'un partenaire de la TVA) et la gestion des cas en suspens.
MLI	La Multi-Layered Interface (MLI) sert d'interface pour la transmission des données entre SAP et les systèmes de facturation IMPMIN et « tabac + bière ». MLI fournit les données de facturation nécessaires à SAP.
MOE	MOE permet aux clients de l'AFC de déposer leur déclaration de TVA périodique par voie électronique et fait partie du programme Fiscal-IT.
PDOS	L'application PDOS permet à l'AFC de consulter l'ensemble des informations, cas et documents concernant un partenaire sous une forme condensée et fait partie du programme Fiscal-IT.
RIBU	L'application RIBU permet à l'AFC de gérer les règles d'évaluation des risques et fait partie du programme Fiscal-IT.
ROE	L'application ROE permet aux entreprises de transmettre leur redevance de radio-télévision en ligne et fait partie du programme Fiscal-IT.

RPLP	L'application RPLP est une solution informatique à disponibilité élevée pour la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations des véhicules immatriculés en Suisse et à l'étranger qui y sont assujettis.
RTFAS	Le système spécialisé RTFAS permet aux collaborateurs de l'AFC de traiter les événements administratifs liés à la redevance de radio-télévision des entreprises et fait partie du programme Fiscal-IT.
SAP	SAP est un instrument de travail et de conduite utilisé pour la gestion du personnel et des coûts, la gestion budgétaire et la comptabilité ainsi pour la logistique et la gestion immobilière.
SDDE	Pour mener à bien ses tâches, l'AFC a conçu une solution de scanning consolidée qui permet de numériser les formulaires papier, d'identifier et de valider les données, d'archiver les images et les métadonnées et de transmettre les informations figurant dans les formulaires aux systèmes spécialisés.
SET (RPLP III)	Service européen de télépéage SET (European Electronic Toll Service).
SUFAS	Les étapes de processus à caractère général réalisées en amont (préparation des opérations et gestion des données de base) sont mises en œuvre dans SUFAS.
TABI	L'application TABI (tabac + bière) est une solution intégrée pour l'imposition sur le territoire suisse, le remboursement, l'enregistrement de tabacs fabriqués importés et produits en Suisse ainsi que pour l'imposition de la bière sur le territoire suisse.
TCPOS	TCPOS assure le processus de transaction de caisse de la caisse de l'AFD à l'AFF sans rupture de médias. Les transactions financières sont transmises par voie électronique de manière fluide et non modifiables de la réception physique jusqu'au système SAP P07 de l'AFF, en passant par les entrées des livres de caisse.
TDCost	L'application TDCost est utilisée par l'OFROU pour le controlling des investissements réalisés dans la construction et l'entretien des routes nationales.

TSR	TSR est une application de l'AFD servant au traitement du remboursement des redevances douanières perçues sur les carburants et de la taxe sur le CO <sub>2</sub> (remboursement de l'impôt pour l'agriculture, l'économie forestière, les entreprises de transport concessionnaires, l'industrie et l'artisanat, la pêche professionnelle, l'extraction de pierre naturelle et la taxe sur le CO <sub>2</sub> ).
VIA	Via est l'application officielle de l'Administration fédérale des douanes pour le paiement de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds (RPLF).
VOE	VOE permet aux clients de l'AFC de déposer leur déclaration d'impôt anticipé en ligne et fait partie du programme Fiscal-IT.

## Annexe 2 : Aperçu des unités administratives importantes

UA	Nom
202	Département fédéral des affaires étrangères
417	Commission fédérale des maisons de jeu
420	Secrétariat d'État aux migrations
525	Défense
543	armasuisse Immobilier
601	Administration fédérale des finances
605	Administration fédérale des contributions
606	Administration fédérale des douanes
620	Office fédéral des constructions et de la logistique
704	Secrétariat d'État à l'économie
708	Office fédéral de l'agriculture
725	Office fédéral du logement
802	Office fédéral des transports
805	Office fédéral de l'énergie
806	Office fédéral des routes

Tableau 5 : Aperçu des unités administratives importantes (source : CDF).

## Annexe 3 : Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
ALE	Accord de libre-échange
ar Immo	armasuisse Immobilier
BAC	Base d'aide au commandement
CCHR OFPER	Centre de compétences Ressources humaines (Competence Center Human Resources) de l'OFPER
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CO <sub>2</sub>	Dioxyde de carbone
COV	Composé organique volatil
CS	Centre de services
CS Pers OFPER	Centre de services en matière de personnel de l'OFPER
DAT	Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre
Déf.	Défense
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
Empa	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
EPF	École polytechnique fédérale
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
IA	Impôt anticipé



IFD	Impôt fédéral direct
IMPMIN	Impôt sur les huiles minérales
IPS	Institut Paul Scherrer
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, RS 910.1)
LCaS-COVID-19	Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (RS 951.26)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LEp	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, RS 818.101)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0)
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
MGB+TC	Manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes au sein de l'administration fédérale
NAS	Normes d'audit suisses (2013)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFL	Office fédéral du logement
OFPER	Office fédéral du personnel

OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OMC	Organisation mondiale du commerce
Pers	Personnel
RI	Révision interne
RPLF	Redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SG-DDPS	Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UA	Unité administrative

### Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).