

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



Rapport détaillé sur la révision du compte 2021 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	601.21010
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze	7
1 Mission	10
1.1 Étendue et principes de l'audit.....	10
1.2 Limitation de l'étendue de l'audit	11
1.3 Discussion finale	11
2 Exécution et résultats de l'audit	12
2.1 Conséquences financières de la pandémie de COVID-19.....	12
2.2 Provision pour l'impôt anticipé (AFC).....	24
2.3 Variation de la provision pour l'impôt anticipé – révision de la LFC (AFF / AFC)	25
2.4 Engagements de prévoyance en faveur du personnel – hypothèses actuarielles (OFPER / AFF).....	26
3 Constatations relatives à la comptabilité et à l'établissement des comptes	27
3.1 Provision non comptabilisée pour taxes affectées (OFDF).....	27
3.2 Stocks de munitions.....	27
3.3 Évaluation de la situation du patrimoine et de la dette (AFF).....	27
3.4 Prêts de trésorerie au profit des CFF.....	28
3.5 Projet de Mitholz – provisions (SG-DDPS)	28
3.6 Remboursement de la TVA sur les factures de redevances perçues par Billag SA (OFCOM)	29
3.7 Mesures de construction non portées à l'actif (ar Immobilier)	29
3.8 Inscription ultérieure à l'actif de biens d'équipement (OFPP)	30
3.9 Cautionnements dans le domaine de la navigation en haute mer (OFAE)	30
3.10 Clôture des comptes de l'AFC.....	30
3.11 Révision du manuel sur les biens immobiliers (AFF)	31
3.12 Introduction de nouvelles normes d'établissement des comptes (AFF).....	31
4 Différences d'audit non corrigées	32
5 Système de contrôle interne	33
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 2020 et 2021	33
5.4 Commentaires de l'évaluation du SCI pour l'exercice 2021	36

5.5	Planification des rotations pour les audits de fonctionnement	43
6	Suivi des états de fait communiqués lors d’audits antérieurs.....	46
6.1	Capital de couverture pour l’assurance des employés locaux du DFAE.....	46
6.2	Financement spécial des mesures d’accompagnement ALEA / OMC (AFF).....	46
6.3	Révision de la réglementation légale concernant l’assainissement des caisses de prévoyance fermées (AFF).....	46
7	Suivi des recommandations émises lors de précédents audits	48
8	Autres constatations et communications	49
8.1	Principales divergences d’opinions avec l’AFF	49
8.2	Aucune constatation négative majeure des Contrôles cantonaux des finances concernant l’impôt fédéral direct.....	49
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.....	50
Annexe 1 : Aperçu des systèmes financiers importants audités à l’OFIT et à la BAC.....		51
Annexe 2 : Aperçu des unités administratives importantes		54
Annexe 3 : Abréviations		55

Rapport détaillé sur la révision du compte 2021 de la Confédération

Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

À la fin de l'exercice 2021, le compte de la Confédération affichait un résultat négatif de 9716 millions de francs. Ce montant correspond à la différence entre les revenus opérationnels, qui se sont élevés à 74 700 millions de francs, et les charges opérationnelles, qui ont atteint 85 759 millions de francs. Par ailleurs, le résultat financier négatif de 503 millions de francs doit être porté en déduction. Le résultat positif des participations a amélioré le résultat annuel de 1846 millions de francs. D'un montant de 70 238 millions de francs, les revenus fiscaux représentent 94 % des revenus opérationnels.

Les charges extraordinaires liées au coronavirus s'élèvent à 13 223 millions de francs. D'autres dépenses de 647 millions de francs visant à amortir les conséquences de la pandémie sont incluses dans le budget ordinaire. Le total des charges dues aux diverses mesures de lutte contre le coronavirus s'élève donc à 13 870 millions de francs, soit 16 % des charges opérationnelles. En 2020, ce pourcentage atteignait 19 %. En outre, 57 834 millions de francs, soit 67 % des charges de transfert, proviennent du domaine des transferts. Les charges propres atteignent 14 554 millions de francs, soit 17 %. Les 119 millions de francs restants concernent des attributions à des financements spéciaux.

Le CDF recommande d'approuver le compte 2021 de la Confédération malgré une nouvelle réserve

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) vérifie le compte de la Confédération selon des principes de révision reconnus. Au moment d'approuver annuellement le compte d'État de la Confédération suisse (compte de la Confédération), l'Assemblée fédérale peut s'appuyer sur le fait que ce compte a été vérifié par un organe de contrôle indépendant. Dans son rapport du 30 mars 2022, le CDF a recommandé aux Chambres d'adopter le compte de la Confédération pour l'année 2021, malgré les réserves formulées.

Une nouvelle réserve a dû être apportée au compte de 2021. En effet, dans le compte de financement, une charge de 3 milliards de francs concernant les mesures pour les cas de rigueur n'a pas été comptabilisée sur la bonne période. C'est pourquoi le compte de financement ainsi que le compte d'amortissement ne sont pas conformes aux prescriptions légales. Comme la méthode de comptabilisation retenue sera admissible à partir de l'exercice 2023, le compte peut être recommandé pour approbation.

Sans changement depuis 2017, la réserve relative à la comptabilisation de la variation de la provision pour l'impôt anticipé demeure en 2021. Les variations de provisions ne relèvent pas de la définition des recettes et des dépenses courantes au sens de la loi sur les finances de la Confédération (LFC)¹. En 2021, les charges comptabilisées à cet égard s'élèvent à 5,1 milliards de francs.² Cette réserve deviendra caduque dans le compte de 2023 avec la

¹ La version déterminante de la LFC est celle du 1^{er} janvier 2016.

² Le montant cumulé s'élève au total à 12,5 milliards de francs fin 2021.

mise en œuvre des modifications de la LFC en vue d'optimiser et de simplifier la gestion des finances¹.

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 confirmée pour l'exercice comptable 2021.

13,9 milliards de francs pour les mesures liées au coronavirus

Les mesures prises pour réduire l'impact de la pandémie de coronavirus sur la société et sur l'économie ont grevé le compte de la Confédération 2021 à hauteur de 13,9 milliards de francs au total. Par analogie à l'exercice précédent, plusieurs mesures ont dû faire l'objet d'estimations significatives en vue de garantir l'attribution des charges à la période comptable 2021, notamment pour déterminer les coûts des tests de dépistage du COVID-19 réalisés et payés par la Confédération en 2021 (près de 2,3 milliards de francs). Toute estimation comportant des incertitudes parfois considérables, des écarts importants entre les montants estimés et les chiffres effectifs sont possibles en fonction de l'évolution ultérieure de la pandémie.

Optimisation du modèle de calcul de la provision pour l'impôt anticipé

Depuis le compte de 2019, un nouveau modèle est appliqué pour calculer la provision pour l'impôt anticipé. En 2021, comme en 2020, des optimisations ont dû être mises en œuvre. La qualité des estimations a pu être sensiblement améliorée, notamment grâce à la qualité accrue des données de base. Les adaptations apportées en 2021 ont nécessité une augmentation des provisions de 5,5 milliards de francs au 1^{er} janvier 2021. Une nouvelle augmentation de 5,1 milliards de francs a dû ensuite être opérée au 31 décembre 2021 en raison du nouveau calcul annuel. Au total, la provision au jour de clôture du bilan s'élève à 29,5 milliards de francs.

Incidences 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 (FORTA) 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 serait inférieur de 5,8 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 25 milliards de francs bruts avant les parts cantonales en 2021). 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 rapports des cantons.

¹ 19.071 Objet du Conseil fédéral

Umfassender Bericht über die Prüfung der Bundesrechnung 2021

Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Bundesrechnung 2021 zeigt ein negatives Jahresergebnis von 9716 Millionen Franken. Das Ergebnis setzt sich aus dem operativen Ertrag von 74 700 Millionen Franken und dem operativen Aufwand von 85 759 Millionen Franken zusammen. Weiter ist das negative Finanzergebnis von 503 Millionen Franken in Abzug zu bringen. Das positive Ergebnis aus Beteiligungen hat das Jahresergebnis um 1846 Millionen Franken verbessert. 70 238 Millionen Franken oder 94 % des operativen Ertrages sind Fiskalerträge.

Der coronabedingte ausserordentliche Aufwand beträgt 13 223 Millionen Franken. Weitere Aufwendungen zur Abfederungen der Auswirkungen der Pandemie von 647 Millionen Franken sind im ordentlichen Haushalt erfasst. Somit beträgt der totale Aufwand für die diversen Corona-Massnahmen 13 870 Millionen Franken oder 16 % des operativen Aufwandes. 2020 belief sich der Anteil auf 19 %. Weitere 57 834 Millionen Franken oder 67 % des operativen Aufwandes stammen aus dem Transferaufwand. Der Eigenaufwand beläuft sich auf 14 554 Millionen Franken oder 17 %. Weitere 119 Millionen Franken resultieren aus Einlagen in Spezialfinanzierungen.

Die EFK empfiehlt, die Bundesrechnung 2021 zu genehmigen – trotz einer neuen Einschränkung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft die Bundesrechnung nach anerkannten Revisionsgrundsätzen. Die Bundesversammlung kann sich bei der jährlichen Genehmigung der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesrechnung) darauf verlassen, dass ein unabhängiges Kontrollorgan die Rechnung geprüft hat. Im Bericht vom 30. März 2022 hat die EFK der Bundesversammlung empfohlen, die Bundesrechnung für das Jahr 2021 trotz Einschränkungen zu genehmigen.

Im Abschluss 2021 wurde eine neue Einschränkung notwendig. In der Finanzierungsrechnung 2021 ist ein Aufwand von 3 Milliarden Franken für Härtefallmassnahmen nicht periodengerecht erfasst. Deshalb entsprechen die Finanzierungsrechnung sowie das Amortisationskonto nicht den gesetzlichen Vorgaben. Da die gewählte Verbuchungsmethodik ab Rechnungsjahr 2023 zulässig ist, wird die Rechnung dennoch zur Abnahme empfohlen.

Unverändert seit 2017 besteht auch 2021 die Einschränkung in Bezug auf die Verbuchung der Veränderung der Rückstellung Verrechnungssteuer. Rückstellungsveränderungen fallen nicht unter die Definition von laufenden Einnahmen und Ausgaben gemäss Finanzhaushaltgesetz (FHG)¹. 2021 beträgt der dafür verbuchte Aufwand 5,1 Milliarden Franken.² Mit der Umsetzung der Änderungen des FHG zur Optimierung und Vereinfachung der Haushaltsteuerung³ im Abschluss 2023 wird die Einschränkung hinfällig.

¹ Massgebend ist hier das FHG in der Version vom 1. Januar 2016

² Der kumulierte Betrag beläuft sich Ende 2021 auf insgesamt 12,5 Milliarden Franken

³ 19.071 Geschäft des Bundesrates

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 2021 bestätigt.

Die Corona-Massnahmen haben den Bundeshaushalt mit 13,9 Milliarden Franken belastet

Die Massnahmen zur Minderung der Auswirkungen der Pandemie auf Gesellschaft und Wirtschaft haben die Bundesrechnung 2021 mit insgesamt 13,9 Milliarden Franken belastet. Analog zum Vorjahr mussten zur Sicherstellung einer periodengerechten Erfassung des Aufwandes 2021 bei verschiedenen Massnahmen bedeutende Schätzungen angewendet werden. Insbesondere auch zur Ermittlung der Kosten für die im Jahr 2021 durchgeführten und vom Bund bezahlten Covid-19 Tests (knapp 2,3 Milliarden Franken). Schätzungen unterliegen teils erheblichen Unsicherheiten. So sind grosse Abweichungen der effektiven Zahlen zu den geschätzten Beträgen je nach weiterer Entwicklung der Pandemie möglich.

Das Modell zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer wurde optimiert

Seit dem Abschluss 2019 wird ein neues Modell zur Berechnung der Rückstellung Verrechnungssteuer angewendet. 2020 wie auch 2021 mussten Optimierungen umgesetzt werden. Insbesondere die höhere Qualität der Grundlagendaten ermöglichte eine deutliche Verbesserung der Schätzqualität. Die Anpassungen im Jahr 2021 haben dazu geführt, dass die Rückstellungen per 1. Januar 2021 um 5,5 Milliarden Franken erhöht werden mussten. Diese Erhöhung wurde korrekterweise auch im Saldo des Ausgleichskontos per 1. Januar 2021 in Abzug gebracht. Eine weitere Erhöhung von 5,1 Milliarden Franken musste dann per 31. Dezember 2021 aufgrund der jährlich neuen Berechnung vorgenommen werden. Insgesamt beläuft sich die Rückstellung zum Bilanzstichtag auf 29,5 Milliarden Franken.

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 5,8 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. 2021 waren dies brutto vor Kantonsanteilen mehr als 25 Milliarden Franken. Jährliche nachträgliche Prüfungen in diesem Bereich obliegen den kantonalen Finanzkontrollen. Die EFK verfügt über keine Kompetenzen, diese Berichterstattungen der Kantone zu überprüfen.

Originaltext auf Französisch

Prise de position générale de l'Administration fédérale des finances

Par le présent rapport détaillé, le CDF informe sur des faits essentiels en relation avec les comptes 2021 de la Confédération. A côté de la réserve déjà existante depuis 2017 liée à la provision avec incidences financières dans le domaine des recettes de l'impôt anticipé, le CDF a formulé une nouvelle réserve dans le cadre de cet exercice. Elle concerne la comptabilisation des contributions à fonds perdu pour les cas de rigueur liées aux mesures COVID19. Une divergence d'opinion existe sur ce sujet entre l'AFF et le CDF (cf. chapitre 8.1).

- Il convient tout d'abord de noter que tant les dépenses engagées par la Confédération en 2021 (4,2 milliards) que le montant de la dette inscrite au 31.12.2021 (3,0 milliards) ne sont pas contestées. Le désaccord entre l'AFF et le CDF se limite à la question de savoir sur quelle année l'imputation doit être comptabilisée dans le compte de financement.
- De l'avis du CDF, les contributions pour les cas de rigueur ne devraient grever le compte de financement qu'à hauteur de 1,2 milliard en 2021. Cela parce que les cantons n'avaient pas encore adressé de facture formelle à la Confédération à la date de clôture du bilan pour leurs droits en suspens d'un montant de 3,0 milliards. L'AFF estime en revanche qu'une facturation formelle n'est pas nécessaire pour grever le compte de financement. D'autant plus, que le règlement des contributions pour cas de rigueur entre les cantons et la Confédération s'effectue via un instrument de décompte numérique créé à cet effet (base de données hafrep). Les informations nécessaires à la charge du compte de financement étaient disponibles de manière fiable à la date de clôture du bilan, d'après les données communiquées par les cantons. L'AFF considère qu'il n'est pas approprié de retarder le débit du frein à l'endettement pour des raisons purement formelles (facturation en attente). La procédure choisie est donc la même que l'année précédente pour la saisie des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, ce qui n'a pas été contesté par le CDF.
- Il faut retenir que la décision de comptabilisation n'influence pas la marge de manœuvre en matière de politique financière. Comme il s'agit de charges extraordinaires, la marge de manœuvre financière prescrite par le frein à l'endettement ne sera pas influencée par la décision de comptabilisation, ni en 2021 ni en 2022.

L'AFF remercie le CDF de lui avoir donné l'occasion de prendre position.

1 Mission

1.1 Étendue et principes de l'audit

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité le compte 2021 de la Confédération. Celui-ci est reproduit dans le tome 1 « Rapport sur le compte d'État 2021 », partie B « Compte annuel de la Confédération », aux pages 121 à 226 du compte d'État. L'audit repose sur les art. 6 et 8 de la loi fédérale du 27 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0) et est 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 (LFC)⁴, sur l'ordonnance sur les finances⁵, sur les directives de l'Administration fédérale des finances (AFF) relatives à la clôture des comptes 2021, 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.

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

Le CDF procède à des contrôles du bon fonctionnement des processus essentiels avec incidences financières auprès des unités administratives (UA) importantes. Il s'agit de vérifier si ces processus sont soumis à un système de contrôle interne (SCI) approprié et conforme aux directives⁶ de l'AFF. De tels audits permettent, d'une part, au CDF 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 figurent 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 1 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 (NZF)* (tome 1, partie D).

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

⁴ Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC) (RS 611.0)

⁵ Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC) (RS 611.01)

⁶ À savoir : « 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 qui lui revient. Pour l'exercice 2021, le montant en question a dépassé les 25 milliards de francs. La vérification annuelle de la régularité et de la légalité de la perception et 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 (RS 642.11, LFID). 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'Administration fédérale des contributions (AFC) et au CDF. De par la loi, le CDF est tenu de s'appuyer sur les rapports établis. Il ne dispose d'aucune compétence pour en vérifier la régularité et la légalité de la perception et du versement. De plus amples informations sur ce point figurent au chapitre 8.2.

1.3 Discussion finale

Le CDF a discuté de ce rapport avec les membres compétents de la direction et du personnel de l'AFF. L'échange par Skype a eu lieu le 26 avril 2022. La discussion constructive a permis de s'accorder sur le contenu du rapport.

Le CDF les remercie de leur 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 d'importance relative qui lui permet notamment d'identifier les UA à contrôler en détail dans le cadre de la révision des comptes 2021⁷. Différents responsables de révision se chargent de ces examens dans les UA importantes, que ce soit au CDF ou les révisions internes. Ils 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 2021.

Les révisions de clôture des UA ont eu lieu entre les 24 janvier et le 25 mars 2022. En outre, des révisions intermédiaires et des contrôles de fonctionnement ont été réalisés pendant l'année 2021 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 30 mars 2022, avec deux réserves et diverses constatations. Malgré ces réserves (voir chapitres 2.1.2 et 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 2021, la Confédération a pris de nombreuses mesures pour atténuer les effets de la pandémie sur la société et sur l'économie. Celles-ci sont récapitulées ci-dessous :

Mesures en millions de francs	2020	2021
Charges	16 889	13 870
Contributions à fonds perdus	14 154	13 862
<i>dont mesures pour les cas de rigueur</i>	-	4 194
<i>dont indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail</i>	10 775	4 358
<i>dont allocations pour perte de gain</i>	2 201	1 799
<i>dont prise en charge du coût des tests de dépistage du COVID-19</i>	417	2 279
Acquisitions de matériel	334	473
Prêts et participations	9	-
Cautionnements	2 392	- 466

⁷ La liste des UA importantes figure à l'annexe 2.

La plus large part de ces dépenses (13,2 milliards de francs) a été comptabilisée au titre des charges extraordinaires. Un montant de 647 millions de francs a été comptabilisé dans les charges ordinaires. La comptabilisation au budget extraordinaire et ordinaire a été approuvée par le Parlement.

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

Des dépenses extraordinaires de 12,3 milliards de francs ont été imputées au compte d'amortissement. La différence essentielle par rapport aux charges extraordinaires de 13,2 milliards de francs s'explique par les coûts des tests de dépistage du COVID-19 comptabilisés en tant que provisions (1,1 milliard de francs), et qui, à juste titre, ne sont pas saisis dans les dépenses (voir chapitre 2.1.5). Des recettes extraordinaires de 1,5 milliard de francs ont été créditées au compte d'amortissement. L'excédent structurel (économies à titre préventif) de 309 millions de francs a lui aussi été crédité à ce compte. Sur la base du solde négatif de 9,8 milliards de francs au 1^{er} janvier 2021, il en résulte un découvert au 31 décembre 2021 avoisinant les 20,3 milliards de francs.

Compte d'amortissement En millions de francs	2020	2021
État au 31 décembre de l'année précédente	4 339	- 9 789
Dépenses extraordinaires	- 14 672	-12 331
Recettes extraordinaires	125	1 535
Économies à titre préventif	419	309
État au 31 décembre	- 9 789	- 20 276

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. Collecter des données sur la manière de combler le découvert du compte d'amortissement.

Résultat de l'audit

En 2021, le Conseil fédéral a décidé qu'à compter de l'exercice 2021, les distributions supplémentaires de la BNS seraient comptabilisées en tant que recettes extraordinaires. Ces distributions supplémentaires représentent la part de la distribution des bénéfices au profit de la Confédération et des cantons qui dépasse le seuil de 2 milliards de francs. Grâce à la comptabilisation au titre des recettes extraordinaires, cet argent peut servir directement à réduire le solde négatif du compte d'amortissement. Le montant en question a été de 1,3 milliard de francs pour l'exercice 2021.

L'apport des économies à titre préventif (309 millions de francs) au compte d'amortissement repose sur l'art. 17c LFC. L'excédent structurel versé a été celui effectivement réalisé durant l'exercice 2021.

Conformément à la législation en vigueur, les découverts du compte d'amortissement doivent être compensés dans les six exercices suivants par une réduction des dépenses

maximales autorisées (art. 17b, al. 1, LFC). Dans des cas particuliers, l'Assemblée fédérale peut prolonger ce délai (art. 17b, al. 3, LFC). Dans son message du 11 mars 2022, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une modification de la LFC relative à la réduction de l'endettement lié au COVID-19, prévoyant que tous les excédents de financement conformément à la clôture des comptes devraient désormais être crédités au compte d'amortissement. L'excédent de financement structurel inclut l'excédent structurel budgétisé, mais aussi les écarts de recettes et de dépenses constatés par rapport au budget. Selon le droit actuel, ces excédents sont versés au compte de compensation. En liaison avec les distributions supplémentaires de la BNS, le déficit du compte d'amortissement doit être réduit de 2,3 milliards de francs chaque année jusqu'en 2035. Cette évolution s'appuie sur l'hypothèse que la distribution supplémentaire annuelle de la BNS continuera à s'élever à 1,3 milliard de francs et qu'un montant de 1 milliard de francs continuera à être économisé sur le budget chaque année. Le délai fixé pour la compensation du solde négatif doit être sensiblement prolongé. La période allant jusqu'en 2035 couvre trois législatures.

La version soumise au Parlement pour la réduction du solde négatif du compte d'amortissement est grevée d'importantes incertitudes. Ni les distributions de bénéfices de la BNS ni les excédents structurels ne peuvent être prévus de manière fiable sur une aussi longue période. Si ces positions se révèlent moins bonnes qu'attendu, la compensation du compte d'amortissement pourrait connaître une évolution nettement différente de celle prévue actuellement.

2.1.2 Mesures pour les cas de rigueur (SECO)

Les entreprises qui sont particulièrement touchées par les conséquences de la pandémie de COVID-19 en raison de leur activité économique peuvent bénéficier d'aides financières.

Mesures pour les cas de rigueur En millions de francs	2020	2021
Contributions à fonds perdus	0	4 194

Mesures pour les cas de rigueur En millions de francs	Sollicitées au 31.12.2021	Futurs défauts de paiement estimés
Cautionnements	212	29

Les cantons peuvent fournir ces mesures pour les cas de rigueur sous forme de contributions à fonds perdus, de prêts remboursables, de cautionnements ou de garanties. D'une part, La Confédération participe aux coûts des contributions à fonds perdus, et, d'autre part, aux éventuelles pertes susceptibles de découler des autres instruments pour les cantons. La base légale est constituée par 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 2021.

Approche de l'audit

Recenser les paiements au titre des cas de rigueur versés par les cantons jusqu'au 31 décembre 2021 et que la Confédération doit partiellement prendre en charge. Évaluer la part estimée de la Confédération.

Résultat de l'audit

Contributions à fonds perdus

Le compte 2021 de la Confédération recense, en liaison avec les mesures pour les cas de rigueur (contributions à fonds perdus), des charges s'élevant à 4,2 milliards de francs, dont 1,2 milliard de francs a déjà été facturé à la Confédération par les cantons. Pour les 3 milliards de francs restants, les cantons n'avaient pas encore transmis de facture à la fin de 2021. Comme les cantons ont promis ou versé ces prestations aux entreprises, la Confédération est tenue de prendre en charge sa part des coûts. Le montant de 3 milliards de francs repose sur une estimation. L'enregistrement d'un passif et d'une charge est en principe correct. Cependant, il aurait dû être réalisé par la constitution sans incidences financières de passifs transitoires, alors que, sur instructions de l'AFF, ce sont des comptes créditeurs avec incidences financières qui ont été comptabilisés. De ce fait, les 3 milliards de francs ont également été enregistrés dans le compte de financement et dans le compte d'amortissement. Ces écritures créancières ont été extournées au 1^{er} janvier 2022 afin de ne pas engendrer de versements. À la fin mars 2022, à peine 10 % des 3 milliards avaient été effectivement facturés à la Confédération. Les cantons disposent pour établir leurs factures d'un délai jusqu'à fin août 2022. Ce dernier peut être prolongé à titre exceptionnel.

Les dépenses déterminantes pour le compte financier n'ont été effectuées ni en 2021, ni immédiatement au début de l'exercice comptable 2022. L'enregistrement des 3 milliards de francs n'aurait donc dû intervenir dans le compte de financement qu'en 2022. Par conséquent, le compte de financement 2021 et le compte d'amortissement au 31 décembre 2021 ne répondent pas aux exigences légales. Le résultat de financement 2021 est représenté de manière trop négative à raison de 3 milliards de francs. Dans son rapport d'organe de révision, le CDF a introduit une réserve à cet égard. De telles comptabilisations seront autorisées avec la mise en œuvre des modifications de la LFC visant à simplifier et à optimiser la gestion des finances avec le compte 2023 de la Confédération. C'est pourquoi le CDF a recommandé l'approbation du compte de la Confédération malgré cette réserve. Du point de vue de l'AFF, la comptabilisation choisie était admissible (voir chapitre 8.1).

Cautionnements / prêts / garanties

Au 31 décembre 2021, les cantons avaient promis des prêts, des cautionnements et des garanties pour un montant de 223 millions de francs. Ils en ont versé 212 millions de francs. La Confédération participe également aux pertes éventuelles découlant de ces positions. Pour couvrir ces risques de pertes, des provisions ont été constituées à hauteur de 29 millions de francs. Le montant de ces provisions est approprié. Cette position présente elle aussi des incertitudes d'estimation.

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 (RHT) visent à éviter que des pertes de travail soudaines et inévitables n'aboutissent à des licenciements et à des suppressions d'emplois.

Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail		
En millions de francs	2020	2021
Charges	10 775	4 358

En raison de la très forte sollicitation de l'AC par suite de la pandémie de COVID-19, la Confédération a autorisé un financement supplémentaire de l'AC (6 milliards de francs) en 2021. Au total, des charges de 4,3 milliards de francs au profit de l'AC ont été comptabilisées dans l'exercice 2021. Le dernier paiement partiel de 338 millions de francs a été déterminé sur la base d'une estimation des ressources encore requises ou du volume estimé des indemnités en cas de réduction des horaires de travail pour la période de décompte 2021.

Évaluation des risques

Le risque existe que les paiements effectués pour la période de décompte 2021 aient été estimés à un niveau trop élevé ou trop bas et qu'ainsi, les charges inscrites dans le compte 2021 de la Confédération ne soient pas correctes.

Approche de l'audit

Comparer les paiements effectués avec les contributions décomptées jusqu'en février 2022 pour la période de décompte 2021. Discuter et évaluer l'estimation avec les personnes responsables.

Résultat de l'audit

La dernière extrapolation des charges de 2021 a été établie par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) en décembre 2021 et jugée toujours valable en janvier 2022. Les paiements effectués en 2022 par les caisses de chômage encore pour 2021 confirment l'estimation des charges effectuée à la fin de 2021. Les charges 2021 avec incidences financières pour les indemnités RHT ont été comptabilisées intégralement et par exercice. En raison d'incertitudes d'estimation, il est néanmoins possible que les charges effectives pour l'exercice 2021 s'écartent des estimations.

En novembre 2021, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt concernant le calcul des indemnités RHT. Selon cet arrêt, une indemnité de vacances et pour jours fériés doit être prise en compte même dans la procédure sommaire pour les collaborateurs percevant un salaire mensuel. Une provision de 20 millions de francs a été constituée afin de couvrir les répercussions financières connues à cette date et découlant des demandes déjà déposées. Cette provision est prise en compte dans les charges. En mars 2022, le Conseil fédéral a décidé des modalités d'application de l'arrêt du Tribunal fédéral. Toutes les entreprises qui ont décompté des indemnités RHT selon la procédure sommaire en 2020 et en 2021 pourront faire contrôler leur droit. Elles seront tenues pour cela de déposer une requête détaillée. La Confédération escompte que la mise en œuvre de cette décision entraînera des charges d'environ 2,1 milliards de francs. Au 31 décembre 2021, aucune provision n'avait encore été constituée à cet effet, ce qui est correct, puisque le droit ne prend naissance qu'après le dépôt et l'examen favorable d'une requête.

2.1.4 Allocation pour perte de gain (OFAS)

La Confédération a adopté plusieurs mesures visant à amortir les pertes de gain découlant des mesures prises sur ordre des autorités et pour lesquelles aucune indemnité n'est prévue. La base légale est l'ordonnance sur les mesures en cas de perte de gain en lien avec le coronavirus (ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, RS 830.31).

Allocations pour perte de gain		
En millions de francs	2020	2021
Charges	2 201	1 799

Les prestations sont versées par les caisses de compensation. En 2021, la Confédération a versé 1,8 milliard de francs à ce titre.

Évaluation des risques

Le risque existe que les charges ne soient pas correctement enregistrées dans le compte 2021 de la Confédération.

Approche de l'audit

Vérifier si une provision a été constituée au 31 décembre 2021 pour les prestations portant sur les pertes de gain de l'année 2021, mais payées en 2022.

Résultat de l'audit

Conformément aux règles du manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes au sein de l'administration fédérale (MGB+TC), les subventions ne font l'objet de régularisations que s'il existe une décision juridiquement valable pour un tel versement. Dans le cas des allocations pour pertes de gain dues au coronavirus, le droit aux prestations ne prend naissance qu'à l'approbation de la demande, après validation de chaque cas d'espèce et du paiement qui s'ensuit. Aucune provision ne devait donc être enregistrée en 2021 pour les prestations faisant suite à une perte de gain subie en 2021, mais versées seulement en 2022. Le CDF est d'accord avec la procédure choisie. Le compte de la Confédération comptabilise intégralement et par exercice les charges de l'allocation pour perte de gain.

2.1.5 Coûts liés aux tests de dépistage du COVID-19 (OFSP)

La Confédération assume dans une large mesure les coûts des différents tests de dépistage des infections liées au coronavirus. La base figure dans l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 COVID-19, RS 818.101.24).

Prise en charge des coûts liés aux tests de dépistage du COVID-19		
En millions de francs	2020	2021
Charges	418	2 278

Le compte de la Confédération indique des charges de l'ordre de 2,3 milliards de francs pour les tests réalisés en 2021 (418 millions l'année précédente). Sur ce montant, 1,2 milliard de francs a été versé aux fournisseurs de prestations. Une provision de

1,1 milliard de francs a été constituée pour les tests réalisés, mais non encore facturés à la fin de l'année, 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 2021 de la Confédération.

Approche de l'audit

Vérifier si toutes les charges dues aux tests effectués en 2021 ont été prises en compte.

Résultat de l'audit

La provision de 1,1 milliard de francs a été partiellement calculée sur la base des tests réalisés en 2021 et des coûts moyens. Une autre partie tient à des estimations approfondies se fondant sur diverses hypothèses. Celles-ci sont en partie grevées d'incertitudes importantes, mais des données plus fiables ne sont pas disponibles. Les hypothèses retenues pour l'estimation sont globalement considérées comme acceptables. En conséquence, le CDF estime que les charges ont été correctement comptabilisées.

2.1.6 Acquisitions de matériel (DDPS)

La Pharmacie de l'armée a acquis en 2021 du matériel médical important et des vaccins sur mandat de l'OFSP.

Acquisitions de matériel			
En millions de francs	Matériel sanitaire	Vaccins	Total
Stocks au 31 décembre 2021	70	281	351
dont acomptes	-	242	242

Des paiements pour l'achat de vaccins ont été effectués à hauteur de 621 millions de francs. Un montant de 37 millions de francs a été investi dans l'acquisition de matériel sanitaire. Des ventes ont permis de générer des recettes de 75 millions de francs. Au 31 décembre 2021, du matériel sanitaire était inscrit au bilan pour un montant de 70 millions de francs. Il s'agit d'équipements de protection (20 millions de francs), d'appareils respiratoires (32 millions de francs) et de défibrillateurs (18 millions de francs). Les vaccins sont en stock pour 39 millions de francs. Les 242 millions de francs restants représentent des acomptes. Au 31 décembre 2021, il existait des engagements d'achat de doses de vaccins à hauteur de 797 millions de francs.

Évaluation des risques

Le risque existe que le matériel sanitaire en stock ne soit pas disponible ou qu'il n'ait pas été correctement évalué. Pour les vaccins, le risque de surévaluation existe.

Approche de l'audit

Vérifier l'évaluation et les règles d'inventaire.

Résultat de l'audit

Évaluation – vaccins

Les stocks et les acomptes sont inscrits au bilan au prorata, soit au prix moyen pondéré, soit, s'il est inférieur, au prix de vente de 25 francs par dose de vaccin fixé par le Conseil fédéral. Au 31 décembre 2021, aucune provision pour contrats défavorables n'était nécessaire (prix d'achat supérieur au prix de vente). Cela s'explique par le potentiel de service, qui est considéré comme établi. En 2022, les acomptes pour vaccins et stocks existants continuent à nécessiter une attention soutenue. Il n'est pas possible de faire une estimation définitive au 31 décembre 2021 de la consommation future de vaccins sur la base des contrats d'achat. La pandémie de COVID-19 connaît une évolution dynamique et imprévisible. Des surévaluations sont possibles en fonction du cours que prendra la pandémie et devraient alors être éliminées en temps utile.

Évaluation – équipements de protection

Les articles des équipements de protection ayant une date de péremption de six mois à compter de la date de clôture du bilan (30 juin 2022) ont été entièrement réévalués. Il est supposé qu'ils sont invendables. Les articles présentant une date de péremption de 18 mois à compter de la date de clôture du bilan (30 juin 2023) sont portés au bilan au prix moyen pondéré ou à la moitié de la valeur de rachat offerte si celle-ci est inférieure. Dans ce cas, la possibilité de revente est considérée comme limitée. Les biens pouvant être conservés plus longtemps sont considérés comme pouvant être entièrement écoulés sur le marché. Ils sont évalués au prix moyen pondéré ou au prix de remplacement offert (prix du marché) si celui-ci est inférieur. Les prix nécessaires à l'évaluation reposent sur une seule offre d'un fournisseur potentiel. Cette méthode était nécessaire du fait qu'il n'est plus procédé pour l'instant à l'achat d'équipements de protection. Les organismes qui en ont besoin peuvent se les procurer directement sur le marché.

Gestion des stocks

Le processus DIVOC (logistique des vaccins) repose sur l'ordre « PSN SUBITO ». La Base logistique de l'armée (BLA) entend par là les mesures d'urgence en cas de défaillance du système SAP pertinent pour elle. L'ordre « PSN SUBITO » n'a pas été donné explicitement pour la logistique des vaccins, mais contient des mesures pour le cas où le système SAP subirait une défaillance prolongée.

En raison de l'urgence qui règne dans la logistique des vaccins, la BLA n'a pas pu travailler avec les processus SAP normaux pour les livraisons et distributions de vaccins. C'est pourquoi l'ordre « PSN Subito » a été suivi. Par conséquent, la gestion des stocks a été effectuée dans Excel, ce qui a provoqué un écart entre les stocks effectifs et les stocks recensés dans le système SAP. Les mouvements effectifs ne seront enregistrés dans le système SAP qu'avec un décalage dans le temps. Cela entraîne le risque d'une surévaluation ou d'une sous-évaluation à la date de clôture du bilan, qui a été corrigée au 31 décembre 2021 par des interventions manuelles appropriées. Le CDF a néanmoins recommandé au groupement Défense de travailler à nouveau avec les processus SAP ordinaires, ou à défaut, de garantir la sécurité du processus par le biais de contrôles clés.

Inventaire

S'agissant de l'exactitude et de l'existence des stocks, le CDF a procédé à divers travaux lors desquels il a constaté que l'ordre relatif à l'inventaire du matériel de l'armée prescrit les articles qui doivent être soumis à inventaire tous les ans ou dans un délai de cinq ans. Cet ordre n'établit que partiellement un lien avec les comptes annuels du groupement Défense, ce qui crée le risque que des stocks présentant une importante valeur comptable globale ne soient inventoriés qu'une seule fois en cinq ans. Les éventuelles différences resteraient

donc ignorées pendant une période prolongée. À titre d'exemples d'articles qui ne sont pas obligatoirement inventoriés chaque année conformément à l'ordre actuel, citons les appareils respiratoires et les défibrillateurs gérés par la Pharmacie de l'armée. Pour couvrir le risque de différences de stocks ignorées, le CDF a recommandé au groupement Défense de dresser à l'avenir chaque année l'inventaire des articles présentant une importante valeur comptable.

2.1.7 Cautionnements pour les crédits aux entreprises (SECO)

De nombreuses entreprises ont subi de fortes baisses de leur chiffre d'affaires en raison des conséquences de la pandémie. Pour assurer leur liquidité, elles ont pu solliciter jusqu'à la fin juillet 2020 des crédits-relais dont le remboursement est dû sur huit ans. Des exceptions sont possibles. Ces crédits sont garantis à l'aide de cautionnements solidaires accordés par quatre coopératives de cautionnement. La Confédération prend en charge les pertes éventuelles de ces coopératives de cautionnement. C'est pourquoi il existe au 31 décembre 2021 des provisions à hauteur de 1,6 milliard de francs pour risques de défaillance attendus. En outre, des engagements conditionnels sont enregistrés pour un montant de 10,4 milliards de francs.

Cautionnements solidaires liés au COVID-19 en faveur des entreprises			
en millions de francs	Octroi jusqu'au 31.12.2021	Défauts de paiement en 2021	Futurs défauts de paiement (estimation)
Cautionnements solidaires	12 002	238	1 599
dont destinés aux start-up	60	1	

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

Évaluer le modèle de calcul utilisé. Vérifier si les données de base utilisées pour calculer la provision sont correctes.

Résultat de l'audit

L'année précédente, le calcul de la provision reposait essentiellement sur les estimations des quatre organisations de cautionnement. Celles-ci avaient estimé le taux de pertes de différentes branches d'activité en se basant sur leurs expériences antérieures, ce qui était justifié au vu des circonstances de l'époque. Une méthode s'appuyant sur une assise nettement plus large a été choisie pour estimer le besoin de provision au 31 décembre 2021. Une entreprise spécialisée dans les renseignements sur la solvabilité et la situation économique a fourni pour la majeure partie des preneurs de crédit une notation assortie d'une probabilité de défaillance pour les 12 prochains mois, ainsi que sur le cycle de vie des entreprises. La méthode d'estimation mise en place sur cette base constitue une approche appropriée. La systématique couvre tous les cautionnements. La diversité des branches d'activité est nettement mieux prise en compte. Le calcul est transparent et a été effectué de façon correcte. Le taux de perte estimé est passé de 15 % à 13 %. La provision constituée l'année précédente a pu être réduite de 495 millions de francs avec incidences sur le

résultat. C'est pourquoi une diminution de charge de 466 millions de francs est inscrite à la position Charges découlant de cautions (voir l'introduction au chapitre 2.1)⁸. L'actualisation de l'engagement prévu selon le MGB+TC a été abandonnée. Cette procédure est acceptable en raison du niveau actuellement faible des taux d'intérêt, mais cette décision devra être réexaminée pour les calculs futurs. Il conviendra également d'examiner si les paiements d'amortissement venus à échéance devront être intégrés dans le calcul de la provision à l'avenir. Leur montant est négligeable dans les comptes de 2021, mais ils pourraient constituer un indicateur supplémentaire à l'avenir. Malgré la nouvelle approche d'évaluation améliorée, l'estimation continue à être grevée d'incertitudes importantes.

2.1.8 Transports publics (OFT)

La Confédération a adopté diverses mesures de soutien des transports publics. Celles-ci portent sur les domaines du transport régional de voyageurs, du transport de marchandises par rail, du trafic local, des offres touristiques de transports et du chargement d'automobiles. La base est la loi fédérale sur le soutien des transports publics. Le compte 2021 a été grevé d'une charge de 149 millions de francs. Cette imputation est due à la variation de provisions et aux prestations de soutien versées. Les provisions seront utilisées en 2022 pour couvrir les pertes encourues en 2021 :

Provisions en millions de francs	31.12.2020	31.12.2021
Total	293	232
Transport régional de voyageurs	146	162
Transport de marchandises par rail	30	5
Trafic local	88	50
Offres de transport touristiques	25	15
Chargement d'automobiles	4	0

Outre la constitution de provisions, des versements de 40 millions de francs ont été effectués sur la base de la comptabilité d'exercice. Une somme supplémentaire de 18 millions de francs a dû être payée en 2020 pour les pertes de recettes. Ces charges n'étaient pas couvertes par des provisions existantes. Des provisions avaient déjà été constituées au 31 décembre 2020, mais n'ont pas été entièrement utilisées. Les provisions inemployées dans les domaines du transport régional de voyageurs (63 millions de francs), du trafic local (57 millions de francs) et des transports touristiques (21 millions de francs) ont donc été dissoutes en 2021 avec incidences sur le résultat, ce qui a réduit les charges au total de 141 millions de francs.

Évaluation des risques

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

⁸ Pour les mesures destinées aux cas de rigueur, une nouvelle provision de 29 millions de francs a dû être constituée (voir chapitre 2.1.2). Compte tenu de la dissolution de 495 millions de francs, cela donne une diminution de charge de 466 millions de francs.

Approche de l'audit

Évaluer la provision comptabilisée et les bases utilisées à cet effet.

Résultat de l'audit

Même avec des efforts considérables, il est difficile de procéder à une estimation fiable des provisions. La fiabilité réduite de diverses bases de données avait déjà été signalée l'année dernière. Ce constat est confirmé par la dissolution des provisions de l'année précédente avec incidences sur le résultat. Une nouvelle fois, diverses hypothèses et estimations se sont avérées nécessaires pour les provisions au 31 décembre 2021. Celles-ci paraissent plausibles, mais les incertitudes dans ce domaine demeurent considérables.

2.1.9 Prêts dans le domaine du sport professionnel et semi-professionnel (OFSP0)

Durant la pandémie de COVID-19, des associations, organisations et clubs sportifs qui en ont fait la demande ont bénéficié d'un soutien dans le cadre de l'aide apportée aux structures du sport de masse et du sport d'élite. Des contributions à fonds perdus ainsi que des prêts remboursables ont été octroyés.

Prêts dans le domaine du sport en millions de francs	31.12.2020	31.12.2021
Prêts existants	30	103
Corrections de valeur	- 10	- 10
Valeur comptable	20	93

En 2021, des prêts ont été débloqués pour 80 millions de francs. Compte tenu des amortissements (7 millions de francs) et des prêts déjà en place au 31 décembre 2020, les prêts octroyés au 31 décembre 2021 atteignent 103 millions de francs. Ils font l'objet d'une correction de valeur de 10 millions de francs, ce qui donne la valeur comptable de 93 millions de francs au 31 décembre 2021.

Évaluation des risques

Le risque existe que les risques de défaut sur ces prêts ne soient pas indiqués correctement dans le compte 2021 de la Confédération.

Approche de l'audit

Vérifier la nécessité de corrections de valeurs au 31 décembre 2021 afin d'éviter une surévaluation.

Résultat de l'audit

Une correction de valeur s'élevant à près de 10 millions de francs avait été comptabilisée au 31 décembre 2020 afin de tenir compte des risques de défaut attendus. Celle-ci continue à exister pour un même montant au 31 décembre 2021. L'évaluation du maintien de la valeur de ces prêts individuellement prévue selon le MGB+TC n'a pas été réalisée d'entente entre l'AFF et l'OFSP0. Les informations nécessaires pour le faire n'étaient pas disponibles à l'OFSP0. En 2022, le maintien de la valeur de chaque prêt individuel devra être évalué. Pour les comptes 2021, une éventuelle sous- ou surévaluation des prêts est négligeable. Néanmoins les prescriptions du MGB+TC devraient être respectées.

2.1.10 Aviation (OFAC)

La Confédération a adopté diverses mesures pour soutenir les entreprises du domaine de l'aviation :

Cautionnements et prêts en millions de francs	approuvés	Sollicités au 31.12.2021
Cautionnements	1 354	370
Swiss et Edelweiss	1 275	357
SR Technics Switzerland SA	79	13
Prêts	250	250
Skyguide	250	250

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 qu'elles sollicitent. Le maximum autorisé est de 85 % des prêts bancaires, à concurrence maximale de 1,275 milliard de francs. Le risque encouru par la Confédération est rémunéré par des intérêts et des *commitment fees*. Au 31 décembre 2021, les crédits sollicités s'élevaient à 420 millions de francs. La Confédération garantit donc un montant de 357 millions de francs.

La Confédération a par ailleurs octroyé à SR Technics Switzerland SA (SRT) un cautionnement sur crédits bancaires pour un montant maximum de 79 millions de francs. Au 31 décembre 2021, SRT a obtenu pour 20 millions de francs de crédits garantis par cautionnement. Le risque de la Confédération s'élève à 13 millions de francs, soit 60 % des crédits sollicités.

L'effondrement du trafic aérien a également provoqué de fortes pertes de recettes chez Skyguide. En 2020, la Confédération avait compensé une grande partie des pertes annuelles par une injection de capitaux (150 millions de francs). Dans l'année sous rapport, elle a octroyé des prêts produisant intérêts (250 millions de francs) sur lesquels elle a accordé une cession de rang. En outre, Skyguide dispose de la possibilité de se procurer des prêts de trésorerie à court terme (pour un maximum de 200 millions de francs).

Évaluation des risques

Le risque existe que les risques de pertes liés à ces prêts et cautionnements ne soient pas indiqués correctement dans le compte 2021 de la Confédération.

Approche de l'audit

Vérifier si une provision pour risques de défaut a été constituée au 31 décembre 2021.

Résultat de l'audit

Au moment de l'établissement du bouclage des comptes, la Confédération considère qu'aucune perte de crédit ne survient. En conséquence, aucune provision n'a été constituée à cet égard. L'estimation du risque de défaut est sujette à de fortes incertitudes. La solvabilité des crédits est largement tributaire de la suite de l'évolution de la pandémie et de ses incidences sur l'industrie aéronautique. Si le trafic aérien ne se rétablit pas dans la mesure escomptée, des corrections de valeur et des amortissements pourront devenir nécessaires.

2.1.11 Avance du FIF (AFF)

Le report de pertes du FIF avoisine les 5,8 milliards de francs à fin 2021. Le FIF a reçu de la Confédération des avances à hauteur de 6,6 milliards de francs. Son endettement a reculé de 753 millions de francs par rapport à l'année précédente. En 2020, le remboursement prévu par la loi a été suspendu par une modification de la loi fédérale sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, LFIF, RS 742.140) en raison des incidences de la pandémie. En 2021, l'amortissement des avances a à nouveau été assuré. Par analogie avec l'année précédente, la part maximale de deux tiers des recettes de la RPLP a été attribuée au FIF afin de couvrir les frais supplémentaires liés au COVID-19.

Évaluation des risques

Le risque existe que la valeur du prêt au FIF ait diminué.

Approche de l'audit

Évaluer la valeur du prêt.

Résultat de l'audit

Le prêt a conservé sa valeur. La planification à long terme du FIF montre que le remboursement sera possible à l'avenir. En outre, le FIF a été soutenu par une augmentation des apports.

2.2 Provision pour l'impôt anticipé (AFC)

Il existe une provision pour honorer les demandes de remboursement de l'impôt anticipé (IA) en suspens à la date de clôture du bilan. Celle-ci doit faire l'objet d'une nouvelle estimation chaque année. Au 31 décembre 2021, elle s'élevait à 29,5 milliards de francs.

Évaluation des risques

La provision pour l'impôt anticipé comporte de fortes incertitudes d'évaluation. Le risque existe qu'à 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

Le calcul du montant de la provision s'appuie sur un modèle qui a dû être adapté en 2021 en raison de diverses constatations faites lors de la clôture des comptes de 2020. Sinon, la meilleure estimation possible n'aurait pas pu être établie.

Suite aux adaptations du modèle, un retraitement de 5,5 milliards de francs a été effectué au 1^{er} janvier 2021. La provision IA a été augmentée de ce montant pour passer à 24,4 milliards de francs. Les parts cantonales délimitées ont progressé de 0,55 milliard de francs. L'adaptation de la provision au 1^{er} janvier 2021 a également dû être prise en considération dans le compte de compensation. Les produits de l'impôt anticipé étaient trop élevés dans le passé. Par conséquent, les excédents structurels affectés au compte de compensation étaient également trop élevés. Le solde a donc été réduit de 5,5 milliards de francs.

Au 31 décembre 2021, la provision a dû être à nouveau augmentée et portée au total à 29,5 milliards de francs. Cette augmentation est plausible au vu des évolutions déterminantes. D'une part, des encaissements plus élevés ont été comptabilisés (+ 3,1 milliards de francs). D'autre part, les remboursements ont été de 3,5 milliards de francs inférieurs à ceux de l'année précédente. Même si la provision est calculée à l'aide d'un modèle, la valeur qui en résulte reste une estimation. Sur la base des données disponibles, celle-ci représente pour l'instant la meilleure estimation possible.

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

Une provision existe pour honorer les demandes de remboursement de l'impôt anticipé en suspens à la date de clôture du bilan (voir chapitre précédent). Depuis le compte 2017 de la Confédération, la variation de cette provision est comptabilisée avec incidences financières, ce qui n'était pas le cas auparavant. 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 LFC⁹. Or, avec l'interprétation qu'en font les comptes 2017, les exigences de l'art. 7 LFC¹⁰ relatives au compte de financement pourraient ne plus être respectées.

Approche de l'audit

Les travaux consistent à identifier la comptabilisation de la variation de la provision et à évaluer si celle-ci a été effectuée avec ou sans incidences financières 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 2021. 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. Cette divergence a été éliminée par la modification de la LFC visant à simplifier et à optimiser la gestion des finances fédérales (19.071 Objet du Conseil fédéral). La définition des dépenses et des recettes dans la loi a été adaptée. Désormais, les dépenses et les recettes sont assimilées respectivement aux charges et aux revenus, à la seule exception des variations d'évaluation du patrimoine administratif de la Confédération et des réévaluations des contributions aux investissements (dépenses courantes). Ainsi, les variations de provisions seront également considérées comme des dépenses à l'avenir. La loi révisée est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, mais sera mise en œuvre pour la première fois avec le compte 2023. Le compte de financement ne sera alors plus établi. La preuve du respect du frein à l'endettement sera dorénavant présentée sous une nouvelle forme. Dans les comptes 2022, le CDF s'en tiendra à sa réserve selon laquelle la méthode

⁹ La version déterminante de la LFC est celle du 1^{er} janvier 2016.

¹⁰ Art. 7, al. 1, LFC : Le compte de financement présente le solde de financement sur la base des dépenses et des recettes. Cet article a été abrogé au 1^{er} janvier 2022, mais la modification n'entrera en vigueur qu'avec le compte 2023 de la Confédération.

retenue par l’AFF ne répond pas aux exigences légales. À partir des comptes 2023, cette question ne se posera plus.

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

Les engagements en matière de prévoyance en faveur du personnel s’élèvent à 3,5 milliards de francs au 31 décembre 2021. Pour en déterminer le montant conformément à la norme IPSAS 39 *Avantages du personnel*, l’AFF a retenu diverses hypothèses actuarielles.

Évaluation des risques

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

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 2021 selon la norme IPSAS 39 sont acceptables.

Depuis 2018, l’AFF assimile le taux d’intérêt versé sur les avoirs de vieillesse au taux d’actualisation. Cette méthodologie n’est plus considérée comme appropriée en Suisse en raison des taux d’intérêt très faibles, voire parfois négatifs, ainsi que des exigences légales. Dans la pratique générale, l’hypothèse relative aux intérêts servis sur les avoirs de vieillesse est choisie en fonction du taux des avoirs de vieillesse LPP, de la situation financière de la caisse et du rendement attendu des placements. Le CDF a vérifié le taux d’intérêt utilisé pour le calcul à la lumière de ces critères et considère qu’il peut être accepté. Pour la clôture des comptes 2022, cette méthode de fixation du taux d’intérêt sur les avoirs de vieillesse devra être réexaminée.

Depuis la clôture des comptes 2019, l’AFF utilise le partage des risques (*risk sharing*) pour calculer les engagements de prévoyance. Par ce biais, le financement des engagements de prévoyance en faveur du personnel 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 est inchangée par rapport aux années précédentes. 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 relatives à la comptabilité et à l'établissement des comptes

Les bases applicables au compte de la Confédération figurent essentiellement dans la LFC, dans l'OFC et dans le manuel MGB+TC. Le CDF présente ci-après son rapport 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 Provision non comptabilisée pour taxes affectées (OFDF)

La Confédération perçoit des taxes qui peuvent être restituées aux assujettis dans certaines circonstances. Ces restitutions ont parfois lieu dans l'année même de la perception des taxes, parfois seulement les années suivantes. Au 31 décembre 2021, les restitutions en suspens totalisaient un montant estimé à 397 millions de francs, dont près de 217 millions de francs en lien avec la taxe sur le CO₂ et 129 millions de francs de l'impôt sur les huiles minérales. Aucune provision n'existe actuellement pour ces restitutions en suspens. La constitution d'une provision pèserait sur le compte de la Confédération. Cette imputation devrait être compensée par un prélèvement sur les financements spéciaux concernés, qui sont actuellement présentés de manière trop favorable à raison de 397 millions de francs au total. Or, les bases légales actuelles ne prévoient pas que les provisions puissent être prises en compte dans les financements spéciaux. Cela ne sera autorisé qu'après la mise en œuvre, dans l'exercice 2023, des modifications de la LFC visant à simplifier et à optimiser la gestion des finances fédérales.

Conclusion

La constitution des provisions nécessaires pèsera sur les financements spéciaux concernés, qui disposeront pour la seule année 2023 de ressources moins importantes. Dans le passé, celles-ci étaient trop utilisées. En raison des bases légales existantes, le renoncement à constituer une provision est acceptable.

3.2 Stocks de munitions

Depuis 2017, la Confédération inscrit au bilan les stocks de munitions. Au 31 décembre 2021, un stock de 3,5 milliards de francs est comptabilisé. Il est resté largement inchangé par rapport à l'année précédente.

Conclusion

L'audit a montré qu'il existait une surévaluation de 172 millions de francs des stocks de munitions. Celle-ci est indiquée dans les différences d'audit non corrigées. L'élimination interviendra dans l'exercice comptable 2022.

3.3 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 5,8 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.

3.4 Prêts de trésorerie au profit des CFF

Les incidences de la pandémie de COVID-19 ont entraîné une forte hausse de l'endettement des CFF. La Confédération a dû prendre des mesures afin de stabiliser la situation financière de l'entreprise. Elle a notamment décidé de continuer à couvrir le besoin de financement des CFF par le biais de prêts de trésorerie. La limite des prêts à long terme a été portée de 3 à 3,5 milliards de francs, celle des prêts à court terme de 950 à 450 millions de francs. Au 31 décembre 2021, les CFF ont perçu pour 5,8 milliards de francs de prêts de trésorerie (5,2 milliards de francs l'année précédente), dont 302 millions de francs au titre des prêts à court terme. La participation de la Confédération aux CFF est inscrite au bilan à hauteur de 45,5 milliards de francs au 31 décembre 2021.

Conclusion

Le CDF a examiné le maintien de la valeur de cette participation, ainsi que des prêts de trésorerie. La valeur des prêts dépend du paquet de mesures décidé et des incidences qu'il aura. Tant que la Confédération fait parvenir aux CFF le soutien nécessaire pour surmonter les difficultés, le maintien de la valeur n'est pas remis en cause. Les perspectives d'avenir dans les domaines d'activités centraux des CFF restent fondamentalement intactes. En outre, la Confédération envisage, par le biais d'une modification de la loi, de régler de manière plus explicite par le biais des finances fédérales les conditions de l'octroi et de l'attribution de prêts de trésorerie et d'autres prêts. Elle envisage également, à cette occasion, d'ancrer les conditions d'une éventuelle conversion des prêts en capital propre (renforcement du capital propre en cas d'assainissement). Il est nécessaire de veiller à ce que le frein à l'endettement ne soit pas contourné avec des prêts de trésorerie.

Le maintien de la valeur de la participation de la Confédération aux CFF est assuré à l'heure actuelle. La valeur comptable est adaptée chaque année au capital propre des CFF.

3.5 Projet de Mitholz – provisions (SG-DDPS)

Le Conseil fédéral a décidé en 2020 que l'ancien entrepôt de munitions de Mitholz serait évacué. Sur la base d'une étude de coûts, le SG-DDPS a constitué une provision destinée à couvrir les coûts encourus suite à cette décision. Au 31 décembre 2021, celle-ci s'élève à 590 millions de francs et reste essentiellement inchangée par rapport à l'année précédente du fait qu'aucun coût correspondant n'est encore survenu en 2021. De fortes incertitudes entourent cette estimation chiffrée, d'une part parce que les travaux d'évacuation

prendront près de 20 ans, et, d'autre part, parce qu'il pourrait 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 considérablement de celles émises jusque-là.

Conclusion

La provision constituée au 31 décembre 2021 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.

3.6 Remboursement de la TVA sur les factures de redevances perçues par Billag SA (OFCOM)

Serafe a commencé en 2021 à rembourser à la population la TVA perçue à tort entre 2010 et 2015. Au total, 189 millions de francs doivent être remboursés. Sur ce montant, 185 millions de francs ont pu être compensés par le biais de la provision constituée à cet effet et n'ont donc pas grevé le compte de résultats 2021. Sur la part de 4 millions de francs non couverte par la provision, 1 million de francs a été imputé au compte 2021 de la Confédération. Les 3 millions de francs restants ne seront comptabilisés que dans le compte 2022 de la Confédération, en raison de l'absence de crédits en 2021. Un crédit supplémentaire a été demandé pour 2022.

Conclusion

La provision de 185 millions de francs a été intégralement utilisée. Elle était de 4 millions de francs inférieure aux remboursements effectifs. Il s'agit là d'un faible écart entre les remboursements estimés et les remboursements effectifs. Le besoin supplémentaire greve les comptes de résultats de 2021 (1 million de francs) et de 2022 (3 millions de francs). L'imputation en 2022 n'est pas correcte, car le remboursement a déjà eu lieu en 2021, mais aucune correction n'est requise en raison du montant négligeable.

3.7 Mesures de construction non portées à l'actif (ar Immobilier)

En 2021, l'AFF a révisé les prescriptions applicables à la comptabilité et à l'établissement des comptes pour les immeubles de la Confédération. Dans ce contexte, il a été constaté que, pour les bâtiments militaires, une partie des mesures de construction susceptibles d'être portées à l'actif avait été directement comptabilisée dans les charges. Les analyses correspondantes ont montré que la valeur comptable résiduelle de ces placements au 31 décembre 2021 se situait entre 200 et 300 millions de francs. Aucun relevé plus précis n'a été établi, afin de respecter un rapport coût-utilité proportionné. Par conséquent, aucune activation ultérieure n'a été effectuée. A partir de l'exercice comptable 2022, le bilan sera établi conformément aux directives.

Conclusion

L'abandon de l'inscription ultérieure à l'actif est compréhensible. Un recensement précis des coûts à inscrire a posteriori à l'actif aurait nécessité des efforts disproportionnés en raison du très grand nombre de transactions individuelles. Cet état de fait est publié dans le compte 2021 de la Confédération.

3.8 Inscription ultérieure à l'actif de biens d'équipement (OFPP)

En vertu d'un accord conclu avec l'AFF et vérifié pour la dernière fois en 2012, les coûts de projet du système de communication Polycom et du système d'alarme Polyalert ont été directement comptabilisés ces dernières années par le biais du compte de résultats. Aucune inscription à l'actif des immobilisations matérielles et immatérielles n'a donc eu lieu. En 2021, cette pratique a été réexaminée et a entraîné l'inscription a posteriori à l'actif de 75,8 millions de francs. L'idée d'un retraitement des chiffres des années précédentes a été abandonnée. Selon le manuel MGB+TC, la nécessité d'un retraitement n'est analysée dans le détail qu'à partir d'une incidence de 100 millions de francs. Pour le montant corrigé en l'occurrence, les efforts ne semblent pas en valoir la peine. Malgré divers retards dans le projet, le maintien de la valeur des investissements est en principe assuré. L'exactitude et le maintien de la valeur comptable doivent être examinés chaque année.

Conclusion

L'inscription ultérieure à l'actif ainsi que l'abandon d'un retraitement à cet égard sont considérés comme corrects. L'activation a posteriori clôt un constat d'audit datant de 2019.

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

Le 31 décembre 2020, il existait des provisions à hauteur de 15 millions de francs, dont 3 millions de francs ont dû être utilisés pour couvrir des pertes de cautionnement subies en 2021. Un navire détenant des prêts garantis par des cautionnements de la Confédération a été vendu début janvier 2022. Aucune perte n'ayant été encourue par la Confédération sur la base de ces cautionnements, la provision correspondante de 12 millions de francs a été dissoute avec incidences sur le résultat. Il n'existe donc plus de provisions à la date du 31 décembre 2021. Début 2022, des prêts de 253 millions de francs sont garantis par des cautionnements. D'autres exercices de cautionnement ne peuvent pas être totalement exclus. Au moment de l'audit, il ne se dessine aucun risque concret susceptible de rendre nécessaires des provisions supplémentaires.

Conclusion

Au 31 décembre 2021, aucune provision n'est nécessaire pour couvrir les risques de cautionnement en lien avec la navigation en haute mer.

3.10 Clôture des comptes de l'AFC

La cheffe de la division financière, en poste depuis de longues années, a quitté l'AFC début 2022. À l'occasion de l'audit intermédiaire, cet état de fait a été analysé et éclairci sur le plan des risques possibles en lien avec le processus d'établissement des comptes. L'AFC a pris des mesures pour garantir un établissement réglementaire des comptes 2021.

Conclusion

Lors des travaux d'audit, le CDF a constaté que l'AFC avait planifié et géré l'établissement des comptes de manière détaillée. Grâce à l'engagement soutenu de toutes les personnes concernées, cet établissement s'est déroulé comme prévu. Une grande partie des problèmes identifiés ces dernières années dans le processus d'établissement des comptes

ont été résolus. Ceux-ci n'ont plus donné lieu à des remarques négatives. En raison des volumes importants et de la complexité des affaires, l'établissement des comptes continue à représenter une lourde tâche. Il existe toujours des risques qui rendent indispensable un SCI efficace.

3.11 Révision du manuel sur les biens immobiliers (AFF)

Le manuel a été entièrement révisé et est désormais mis en ligne sous sa forme actuelle dans le MGB+TC. Ce nouveau manuel explique qu'une éventuelle adaptation d'une provision pour frais de démolition doit être intégralement comptabilisée avec incidences sur le résultat. La valeur de l'immobilisation au bilan n'est pas touchée. Du point de vue du CDF, la méthode décrite n'est pas correcte. Cette appréciation est partagée par le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP). Le CSPCP indique que les augmentations ou réductions ultérieures de la provision pour coûts de démolition doivent être comptabilisées par le biais du compte d'investissement si elles dépassent le seuil d'activation.

Conclusion

L'AFF a décidé de ne pas adapter le MGB+TC. Les choses ne seront tirées au clair que lorsque le moment sera venu de trancher un cas concret.

3.12 Introduction de nouvelles normes d'établissement des comptes (AFF)

Au 1^{er} janvier 2023, deux nouvelles normes IPSAS entrent en vigueur. La norme IPSAS 41 Instruments financiers remplacera l'ancienne norme IPSAS 29 Instruments financiers – comptabilisation et évaluation. Elle contient de nouvelles exigences en matière de classification, de saisie et d'évaluation des actifs et passifs financiers. La norme IPSAS 42 Avantages sociaux réglera la présentation des prestations sociales (notamment AVS, AI, AC, assurance militaire). La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions est en cours.

Conclusion

Le CDF est informé des incidences et des modifications attendues. La réaction formelle aux adaptations est en cours. Elle permettra d'éclaircir de manière proactive les divergences d'interprétation.

4 Différences d'audit non corrigées

Le CDF juge une différence d'audit 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 leur clôture.

Le CDF a relevé les anomalies (différences apparues lors de l'audit) indiquées ci-dessous. Elles n'ont cependant pas un caractère essentiel pour le compte 2021 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)
Surévaluation des stocks de munitions	- 172	- 172

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 30 mars 2022 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 du compte de la Confédération.

5.2 Existence et efficacité des contrôles informatiques généraux

Pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021, l'existence et l'efficacité des contrôles peuvent être confirmés pour les deux fournisseurs de prestations, à savoir l'Office fédéral de l'informatique (OFIT) et la Base d'aide au commandement (BAC) de l'armée.

Toutefois, lors de l'audit d'une plateforme auprès de l'OFIT, des lacunes importantes ont été constatées quant aux droits d'accès à certaines banques de données exploitées. Pour chacune de ces bases de données, il n'existe qu'un seul utilisateur technique disposant d'un accès complet. Celui-ci a été généré lors de la mise en place des applications et les banques de données n'ont pas été correctement configurées avant la mise en service. De plus, les développeurs ont accès aux mots de passe correspondants. Cela permet d'exécuter de vastes opérations sur la banque de données dans un environnement productif sans que ces opérations ne puissent être attribuées à une personne déterminée. La situation est encore aggravée par le fait que la journalisation effective des accès à la base de données est insuffisante. Les modifications directement apportées au niveau de la banque de données, si elles ne sont pas correctement signalées, demandées et surveillées, ne peuvent être ni retracées ni contrôlées. Il est manifestement essentiel d'intervenir dans ce domaine qui sera traité en 2022. Du point de vue du compte de la Confédération, des flux financiers relativement mineurs circulent par le biais des banques de données concernées, de sorte que malgré ce point faible, il n'est pas opportun d'introduire une réserve quant à l'existence du SCI au niveau du compte de la Confédération.

D'autres contrôles informatiques généraux ne relevant pas de la responsabilité de l'OFIT et de la BAC font partie intégrante des audits menés dans les UA importantes. Ils portent avant tout d'abord sur la gestion des accès aux programmes et aux données. Ces contrôles n'ont fait apparaître aucun point faible notable. Il convient néanmoins de relever que les autorisations d'accès et leur gestion nécessitent une attention soutenue.

5.3 Évaluation du SCI pour les exercices 2020 et 2021

Le tableau ci-dessous donne un aperçu 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 individuelles du SCI font l'objet d'un bref commentaire figurant au chapitre 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 matérielles dans les comptes annuels :

Légende

-  Il existe une lacune significative. Pour l'UA, le besoin d'agir est urgent. Il n'existe pas ou pratiquement pas de contrôles internes. Le SCI n'est pas fiable.
-  L'UA doit mettre en œuvre une amélioration significative. Il existe des contrôles réguliers, mais ceux-ci ne sont pas standardisés et/ou dépendent fortement de personnes individuelles. Le SCI existe uniquement à un niveau informel.
-  Les résultats correspondent aux attentes du CDF. Il n'y a pas ou peu de potentiel d'amélioration.

Le tableau montre, à la colonne « Évaluation du SCI », les résultats d'un audit de fonctionnement au cours des exercices 2020 et 2021.

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Évaluation du SCI	
			2021	2020
Général	Contrôles informatiques généraux	OFIT ¹⁰	●	●
	Contrôles informatiques généraux	BAC	●	●
	IGDP (OFPER-CCHR)	OFPER	●	●
	Controlling des coûts de personnel	OFPER		●
Revenus fiscaux	Revenus fiscaux incluant créances et corrections de valeur, ainsi que délimitations périodiques :			
	– Droits de douane à l'importation, recettes de TVA et taxe sur les COV	OFDF	●	
	– Impôt sur le tabac	OFDF	●	
	– Impôt sur les huiles minérales / taxe sur le CO ₂	OFDF		■
	– TVA / application « e-dec Import »	OFDF		■
	– Impôt anticipé / droit de timbre (perception)	AFC	■	
	– Impôt anticipé / droit de timbre (remboursement)	AFC		●
	– Division Recouvrement / division Finances	AFC	●	
	– Impôt fédéral direct (contrôle de l'introduction du principe	AFC	●	

¹⁰ L'annexe 1 contient un aperçu des systèmes ayant des incidences financières audités à l'OFIT et à la BAC.

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Évaluation du SCI	
			2021	2020
	d'échéance dans les annonces cantonales)			
	Impôt sur les maisons de jeu	CFMJ	●	
Recettes	Compensations, revenus divers, créances avec les corrections de valeur	OFCL		●
		CFMJ		●
Personnel	Charges de personnel avec provisions et comptes de bilan associés	DFAE		●
		Défense		●
		SEM		●
Achats	Charges de biens et services et charges d'exploitation, charges d'armement, engagements et régularisations temporelles	Défense	●	
		OFCL	●	
		ar Immo		●
Immobilisations, immeubles	Immobilisations corporelles, y compris amortissements et comptes de régularisation passifs ainsi que provisions	Défense	●	
		OFCL / Domaine EPF	■	
		OFROU		●
		OFCL / PSI & EMPA		●
Subventions	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	●	●
		OFAG (crédits d'investissement/aides aux entreprises)	●	
		OFAG (paiements directs)	●	
		OFL	■	
		SEM		●
		DFAE		●
		OFJ		●

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Évaluation du SCI	
			2021	2020
Treasury (Trésorerie fédérale)	Placements et engagements financiers, actifs et passifs transitoires, ainsi que charges et revenus financiers	AFF		■

Tableau 2 : Evaluations du SCI en 2021 et en 2020 (source : CDF).

5.4 Commentaires de l'évaluation du SCI pour l'exercice 2021

Les pages qui suivent contiennent un résumé des constatations issues des rapports rédigés à l'intention des UA auditées en 2021. 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
Audits de processus de niveau supérieur		
OFIT / BAC	●	<i>Contrôles informatiques généraux</i> Les contrôles informatiques généraux sont audités chaque année au sein de l'OFIT et de la BAC. Pour la période allant du 1 ^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021, l'existence et l'efficacité des contrôles informatiques généraux pour les systèmes et applications examinés auprès des deux fournisseurs de prestations sont confirmées.
OFPER CCHR	●	<i>Processus « Personnel »</i> Le Centre de compétences Ressources humaines (Competence Center Human Resources, CCHR) de l'Office fédéral du personnel (OFPER) 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 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 des contrôles peut être confirmée. Les contrôles informatiques généraux sont établis et assurent un déroulement sans heurt.
Audits de fonctionnement		
OFDF	●	<i>Recettes de l'impôt sur le tabac (2020 : recettes de 2,2 milliards de francs)</i> Le processus de l'impôt sur le tabac est fondamentalement assuré de façon opportune par des contrôles. Les contrôles

UA		Conclusion
		<p>prévus dans les matrices de contrôles des risques couvrent suffisamment les risques clés dans les processus audités. L'efficacité des contrôles sélectionnés peut être confirmée, mais il existe encore des possibilités d'optimisation. Ainsi, le nombre de surpassements des erreurs de plausibilité automatiques devrait par exemple diminuer avec la fixation de codes de confirmation pour les déclarations e-dec de l'impôt sur le tabac. Par ailleurs, le processus de sommation pourrait être accéléré afin de réduire les risques de pertes de revenus. Certaines recommandations issues d'audits précédents restent ouvertes et devraient être mises en œuvre en 2024 dans le cadre du projet DaziT.</p>
OFDF	●	<p><i>TVA / droits de douane à l'importation (2020 : recettes de 11,4 milliards de francs)</i></p> <p>Les processus d'encaissement sont majoritairement exécutés dans les applications e-dec et NCTS. Le CDF a vérifié l'existence des contrôles clés dans les processus d'encaissement de la TVA et des droits de douane à l'importation. L'efficacité d'une sélection de contrôles a également été vérifiée. À l'exception d'un petit nombre de constatations, le SCI est approprié. Des améliorations sont encore possibles, en particulier pour les vérifications d'autorisations concernant les destinataires et les émetteurs autorisés : les procédures d'autorisation devraient être harmonisées à l'échelle nationale et le principe du double contrôle devrait être documenté de façon transparente dans ce contexte. En outre, l'adéquation du montant des garanties déposées devrait être périodiquement vérifiée afin de réduire efficacement les défauts de paiement.</p>
AFC	●	<p><i>Recettes de l'impôt anticipé et du droit de timbre, division Perception (2020 : recettes brutes de 30,5 milliards de francs d'impôt anticipé et 2,4 milliards de francs de droit de timbre)</i></p> <p>Il existe une matrice structurée des risques et des contrôles. Les contrôles clés prévus sont appropriés et complets pour couvrir les risques d'une anomalie en cas de mise en œuvre correcte. Un degré de numérisation plus élevé pourrait améliorer l'efficacité. Dans les domaines contrôlés, le SCI est efficace, à une exception près : des lacunes de contrôle importantes existent en liaison avec la mise en œuvre de l'art. 21 de l'ordonnance sur l'impôt anticipé (OIA). L'AFC ne vérifie pas suffisamment si tous les documents dont elle a besoin lui ont été intégralement envoyés. Des contrôles compensatoires seraient possibles, mais ne sont actuellement pas mis en place. Le défaut d'informations peut</p>

UA		Conclusion
		compromettre l'analyse des risques et une assurance qualité ultérieure.
AFC	●	<p><i>Divisions Finances et Encaissement (recettes fiscales AFC 2020 : 54 milliards de francs)</i></p> <p>Il existe un SCI aussi bien à la division Finances qu'à la division Encaissement. L'existence des contrôles clés a pu être prouvée à l'aide de la documentation de contrôle prévue.</p> <p>Le processus d'établissement des comptes est très complexe et exigeant. La réalisation des contrôles est tributaire d'un petit nombre de personnes. Le départ de la cheffe des Finances a fait perdre une personne clé. Dans le passé, le CDF avait attiré l'attention sur ce risque à plusieurs reprises. Entre temps, le poste est à nouveau pourvu. Lors du calcul de la provision pour l'impôt anticipé, le SCI a été renforcé par l'introduction de trois nouveaux contrôles clés.</p> <p>Le système de sommations fonctionne bien et le processus d'amortissement est établi. Néanmoins, certains amortissements effectués n'ont pas fait l'objet du principe du double contrôle prévu. Cette lacune de contrôle a été comblée en novembre 2021 techniquement. Par ailleurs, la documentation du SCI devrait être entièrement révisée dans ce secteur.</p>
AFC	●	<p><i>Impôt fédéral direct – transformation numérique : vérification de l'introduction du principe d'échéance pour l'impôt fédéral direct (2020 : recettes de 23,5 milliards de francs)</i></p> <p>Suite à la motion Hegglin (16.4018), la comptabilisation des recettes de l'impôt fédéral direct doit passer du principe de caisse au principe d'échéance à compter de l'exercice 2023. Les anciennes procédures et les anciens contrôles seront conçus de façon plus efficace et plus efficiente grâce à la numérisation.</p> <p>Par exemple, les entrées manuelles de données et les contrôles de concordance manuels à l'AFC disparaîtront. Pour garantir des soldes d'ouverture corrects, le CDF a recommandé à l'AFC de procéder à une comparaison détaillée des données.</p>
CFMJ	●	<p><i>Processus d'enregistrement des revenus – impôt sur les maisons de jeu (2020 : recettes de 250 millions de francs)</i></p> <p>La loi sur les jeux d'argent prévoit qu'une partie du produit brut des jeux (PBJ) des maisons de jeu doit être utilisée au profit de l'AVS. La Révision interne du SG-DFJP a examiné le processus de l'impôt sur les maisons de jeu. L'accent a été mis sur le déroulement des processus et le contrôle du produit brut des jeux. La conscience des contrôles est jugée bonne. La</p>

UA		Conclusion
		documentation du SCI des processus est disponible. Les risques clés au sein des processus de l'impôt sur les maisons de jeu et de la surveillance et du contrôle du produit brut des jeux sont décrits. Les contrôles correspondants sont définis et mis en œuvre dans les procédures. Les contrôles audités sont efficaces. La Révision interne du SG-DFJP n'a fait aucune constatation négative.
CFMJ	●	<p><i>Processus d'enregistrement des revenus – impôt sur les maisons de jeu venant du domaine des jeux en ligne</i></p> <p>L'audit avait pour but d'évaluer les contrôles existants eu égard à la perception et à la taxation correctes de l'impôt sur les maisons de jeu pour le nouveau domaine des jeux en ligne auprès de la CFMJ. L'audit a porté sur les procédures pertinentes dans le cadre du processus principal de l'impôt sur les maisons de jeu ainsi que du processus de contrôle du produit brut des jeux pour le domaine des jeux en ligne. La sensibilisation aux contrôles est jugée bonne. Les documentations des processus SCI sont disponibles. Les risques clés à l'intérieur des processus de l'impôt sur les maisons de jeu et de la surveillance et des contrôles du produit brut des jeux sont décrits. Les contrôles correspondants sont définis et mis en œuvre dans les procédures. Les contrôles audités sont efficaces. La Révision interne du SG-DFJP n'a fait aucune constatation négative.</p>
Défense	●	<p><i>Processus d'achats (charges et dépenses d'investissement en 2020 : 6,6 milliards de francs)</i></p> <p>L'existence et l'efficacité du SCI dans le processus d'achats du groupe V sont confirmées. Néanmoins, le commandement de l'armée pourrait assumer de manière encore plus prononcée la responsabilité d'ensemble envers le SCI. Et les autorisations d'utilisateurs devraient être vérifiées dans SAP au moins une fois par an. Le cas échéant, l'ampleur de la documentation pourrait être réduite et se limiter à l'essentiel. L'uniformité des descriptions de processus concernant les divers subordonnés directs du chef de l'Armée réduirait en outre le travail de révision permanent.</p>
OFCL	●	<p><i>Processus d'achats (charges et dépenses d'investissement en 2019 : 1,1 milliard de francs)</i></p> <p>Le SCI dans le processus d'achats pertinent sur le plan financier existe et est efficace. Aucune défaillance majeure n'a été constatée, même s'il existe des possibilités d'optimisation dans le domaine des autorisations. Le nombre de personnes disposant</p>

UA		Conclusion
		d'autorisations critiques devrait être réduit dans toute la mesure du possible. Par ailleurs, la documentation du SCI devrait être actualisée.
Défense	●	<p><i>Processus d'investissement (acquisition d'armements importants en 2020 : 1,1 milliard de francs)</i></p> <p>Les travaux d'audit effectués ont montré que le SCI du processus d'investissement est documenté de façon appropriée. Les matrices de contrôle des risques, ainsi que les instructions des processus sont adaptées à l'activité ainsi qu'aux risques opérationnels. Les contrôles définis sont appropriés et structurés de manière adéquate dans les étapes des processus. La vérification de l'efficacité et donc le bon fonctionnement durable des contrôles clés (application systématique du principe du double contrôle et de la séparation des fonctions) sont garantis.</p>
OFCL	■	<p><i>Processus d'investissement – La gestion immobilière entre l'Office fédéral et le Domaine des Écoles polytechniques fédérales</i></p> <p>Les contrôles clés sont en grande partie complets et adéquats pour couvrir les risques d'anomalies significatives dans les comptes annuels. Le processus contient des axes d'amélioration en termes d'efficacité. Les étapes manuelles de consolidation des données sont un exemple. De manière générale, les contrôles clés sont appliqués et connus des collaborateurs. La documentation des contrôles est un point faible dans ce processus transversal. Au CEPF, certains contrôles sont effectués à double. Du côté de l'EPFL, la validation des missions par workflow permettrait de gagner en efficacité. La documentation des contrôles est un point faible dans ce processus transversal. La majorité des contrôles sont efficaces. Néanmoins, deux contrôles au CEPF pour la validation des reportings des institutions ne sont pas efficaces. Pour l'EPFL, la validation et la surveillance des missions sont inefficaces. Quant à l'EPF Zürich, le processus et le contrôle sur la détermination des sorties partielles d'immobilisations font défaut.</p>
OFT	●/■	<p><i>Audits du SCI à l'OFT</i></p> <p>À l'OFT, divers audits portant sur l'existence du SCI ont été réalisés en 2021. L'application et la documentation des contrôles clés sont fondamentalement appropriées et les contrôles clés audités sont efficaces. Dans certains processus de la section</p>

UA		Conclusion
		<p>Trafic de marchandises, les travaux nécessaires ont été entamés pour améliorer le degré de formalisation concernant la documentation des travaux et des contrôles. Sur la base de l'exécution, jusqu'alors informelle, du processus « Indemnisation du trafic de marchandises combiné à travers les Alpes », l'efficacité ne peut cependant pas être évaluée et l'existence ne peut être confirmée qu'avec réserve. Des contrôles compensatoires ont été identifiés et sont, pour la plupart, jugés efficaces. Ils ont notamment été nécessaires en raison de l'insuffisance ponctuelle des rotations et des séparations de fonctions dans divers processus des sections Trafic de marchandises et Trafic de voyageurs.</p>
SECO	●	<p><i>Processus de subvention – versements aux projets et contributions versées à des tiers (2020 : domaine de prestations Coopération et développement économiques du SECO 286,3 millions de francs)</i></p> <p>Le secteur Coopération et développement économiques du SECO (CDE) a pour but d'encourager une croissance économiquement, écologiquement et socialement durable dans les pays en développement et en transition ainsi que dans les nouveaux États membres de l'UE, de créer des emplois et ainsi de réduire la pauvreté et les inégalités. L'existence et l'efficacité du SCI dans les versements destinés aux projets et dans les contributions versées à des tiers peuvent être confirmées. Les contrôles clés sont conçus de manière à éviter ou à détecter et à corriger les principales anomalies dans les comptes annuels.</p>
OFEV	●	<p><i>Processus de subvention – programme de bâtiments, SuisseÉnergie, recherche énergétique & Cleantech (2020 : charges de 485 millions de francs)</i></p> <p>En majorité, les processus de subventions sont exécutés dans les applications Project Control System (PCS) et Reporting Contributions globales à l'OFEV. Le CDF a vérifié l'existence des contrôles clés dans les processus de subvention Programme de bâtiments, SuisseÉnergie, recherche énergétique et Cleantech. L'efficacité des contrôles sélectionnés a été auditée. Le SCI existe et est approprié. Seule une activité réalisée chaque année devrait formellement être définie comme contrôle clé et intégrée au processus du SCI. Elle assure la cohérence entre SAP et PCS.</p>
OFAG	●	<p><i>Processus de subvention dans le domaine des crédits d'investissement et des aides aux exploitations paysannes</i></p>

UA		Conclusion
		<p>(2020 : respectivement 2,5 milliards de francs et 156,9 millions de francs)</p> <p>L'audit a porté sur l'existence et l'efficacité du système de contrôle dans le transfert de crédits d'investissement (CI) et d'aides aux exploitations paysannes (AEP) aux cantons ainsi que sur le contrôle de l'OFAG sur la gestion des CI et des AEP du fonds de roulement par les cantons. Les résultats de l'audit correspondent aux attentes. Il existe un faible potentiel d'amélioration. La saisie des processus et des risques pertinents dans le nouvel outil QM-Pilot devrait être encore plus précise et faire ainsi mieux apparaître le rapport entre le plan de surveillance et QM-Pilot. De même, la documentation peut encore être améliorée. Ainsi, le respect du principe du double contrôle devrait être rendu transparent. L'existence et l'efficacité du SCI sont néanmoins confirmés pour ce processus.</p>
OFAG	●	<p><i>Processus de subvention dans le domaine des paiements directs (2020 : 2,8 milliards de francs)</i></p> <p>Des paiements directs, des contributions dans le cadre de projets d'utilisation durable des ressources et des mesures de protection des eaux ainsi que de conservation in situ sont versés à partir du crédit « Paiements directs versés dans l'agriculture ». Les résultats de l'audit dans le domaine des paiements directs correspondent aux attentes de la Révision interne. Cela représente environ 99 % du volume financier du crédit évalué. C'est pourquoi le SCI est considéré comme efficace et existant du point de vue de la matérialité en ce qui concerne le compte de la Confédération. En revanche, pour les parties des projets d'utilisation durable des ressources et des mesures de protection des eaux, le SCI et la surveillance présentent un potentiel d'améliorations important. Ainsi, les processus et les risques pertinents devraient encore être saisis dans QM-Pilot ou être précisés. La surveillance doit être renforcée et réglée à l'aide d'un plan de surveillance. De même, les contrôles et leur documentation peuvent être améliorés.</p>
OFL	■	<p><i>Processus de subvention dans le domaine des prêts et des garanties (Etat des prêts au bilan au 31.12.2020 : 4,7 milliards de francs)</i></p> <p>Le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime que les activités d'octroi de prêts déléguées à la centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) et aux organisations faitières sont insuffisamment supervisées par l'OFL. Les contrôles</p>

UA		Conclusion
		d'évaluation des portefeuilles de prêts sont également délégués. Le CDF estime que l'ampleur de la délégation doit engager une réflexion sur le niveau acceptable de risques gérés par des tiers. Il requiert une prise de position sur l'adéquation du contrôle des tâches déléguées. Le CDF recommande finalement de renforcer la documentation et la systématique de contrôles-clés, sur les activités des organisations faitières en particulier.

Tableau 3 : Commentaires des évaluations du SCI en 2021 (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 2022 à 2024. La planification des contrôles repose sur une analyse des risques et sur des seuils de signification définis. Le tableau ci-dessous indique l'exercice pendant lequel un audit 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
De niveau supérieur	Contrôles informatiques généraux	OFIT / BAC	Tous les ans
	IGDP	OPPER	Tous les ans
	Workflow fournisseurs	AFF	2022
Revenus fiscaux	Revenus fiscaux avec créances et corrections de valeur ainsi que régularisations temporelles		
	– RPLP / RPLF	OFDF	2022
	– Impôt sur les huiles minérales / taxe sur le CO ₂	OFDF	2023
	– Droits de douane à l'importation, recettes de TVA et taxe sur les COV	OFDF	2024
	– Impôt sur le tabac	OFDF	2024
	– IFD (division Surveillance cantons)	AFC	2022
	– TVA (perception / contrôle externe)	AFC	2022
	– Impôt anticipé / droit de timbre (contrôle externe)	AFC	2023
	– Impôt anticipé / droit de timbre (remboursement)	AFC	2023

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Année du contrôle
	– Impôt anticipé / droit de timbre (perception)	AFC	2024
	– Division Encaissement ou division Finances	AFC	2024
	Impôt sur les maisons de jeu	CFMJ	2024
Recettes	Compensations, revenus divers, créances avec corrections de valeur	OFAG	2022
		OFCL	2023
Personnel	Charges de personnel avec les provisions et les comptes de bilan associés	SC Pers OPPER	2022
		AFC	2022
		OFDF	2022
		SECO	2022
		Défense	2023
		SEM	2023
		DFAE	2024
		BAFU	2024
Achats	Charges de biens et services et charges d'exploitation, charges d'armement, engagements ainsi que régularisations temporelles	SEM	2022
		OFROU	2022
		ar Immo	2023
		Défense	2024
		OFCL	2024
Immobilisations	Immobilisations corporelles et incorporelles, y compris amortissements et comptes de régularisation passifs, et provisions	ar Immo	2022
		OFCL	2022
		OFROU	2023
		Défense	2024
		OFCL (domaine EPF)	2024
Subventions	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	BAV	Tous les ans
		SEM	2023
		DFAE	2023
		BAFU	2023
		SECO	2023 / 2024
		OFAG	2024
Stocks	Réserves / stocks de munitions y compris réévaluations ainsi que charges de matériel et de marchandises	Déf	2022

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Année du contrôle
Treasury (Trésorerie fédérale)	Placements et engagements financiers, actifs et passifs transitoires ainsi que charges et revenus financiers	AFF	2022

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

6 Suivi des états de fait communiqués lors d’audits antérieurs

Des rapports détaillés antérieurs ont évoqué différents sujets qui peuvent encore avoir une grande importance pour le compte de la Confédération. Il n’existe 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 Capital de couverture pour l’assurance des employés locaux du DFAE

Il existe, pour le personnel local du DFAE, une solution de prévoyance séparée en cas de vieillesse, de survivant et d’invalidité (ASI) ainsi qu’une réglementation séparée pour les indemnités de départ (ID). Le capital de couverture nécessaire pour ces prestations est déposé sur un compte de dépôt auprès de l’AFF (près de 43,8 millions de francs au 31 décembre 2021), mais la base légale de ces prestations fait défaut depuis longtemps. Un projet de révision de la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l’étranger (loi sur les Suisses de l’étranger, RS 195.1) a été élaboré afin de créer la base légale de ces prestations. Ce projet sera soumis dans une prochaine étape à l’Office fédéral de la justice.

6.2 Financement spécial des mesures d’accompagnement ALEA / OMC (AFF)

Au 31 décembre 2021, le financement spécial des mesures d’accompagnement ALEA / OMC se chiffre à plus de 4,6 milliards de francs. Il a été alimenté pendant les années 2009 à 2016 par les recettes spécialement affectées à cet effet venant des droits de douane à l’importation grevant les produits agricoles et les denrées alimentaires (art. 19a de la loi fédérale sur l’agriculture, LAgr, RS 910.1). L’utilisation future des ressources n’est toujours pas claire. Selon l’affectation prévue, les fonds doivent servir à des mesures d’accompagnement en vue d’un éventuel accord de libre-échange agroalimentaire avec l’UE ou d’un accord avec l’OMC. Pour l’instant, le financement spécial est maintenu tel quel. Le Conseil fédéral pourrait mettre fin à l’affectation existante. Un crédit correspondant devrait être approuvé pour que les fonds puissent être utilisés.

6.3 Révision de la réglementation légale concernant l’assainissement des caisses de prévoyance fermées (AFF)

Le taux de couverture économique des caisses de prévoyance fermées devrait être supérieur à 100 %. Si le taux de couverture est inférieur à 100 %, la Commission de la caisse doit engager des mesures pour combler le découvert. La Commission de la caisse ne voit aucune possibilité de combler un éventuel découvert par ses propres moyens. Une modification de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi relative à PUBLICA, RS 172.222.1) doit donc permettre l’assainissement par la Confédération des caisses de prévoyance ayant des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes. Si un découvert au sens de la LPP atteint 5 % ou plus, des ressources correspondantes doivent pouvoir être sollicitées auprès des Chambres

fédérales. Au 31 décembre 2021, le taux de couverture réglementaire des caisses de prévoyance était de 105,4 % (contre 103,1 % l'année précédente). Il n'existe donc aucune nécessité d'intervenir en urgence. Malgré tout, la création de cette base légale est importante pour qu'il soit possible d'agir sans délai en cas de besoin. Le montant d'une éventuelle contribution en faveur des caisses de prévoyance fermées ne peut pas être estimé pour l'instant.

7 Suivi des recommandations émises lors de précédents audits

Au cours de l'année sous revue, les 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 2021
Audit du compte 2020 de la Confédération		
20134.001	Le CDF a recommandé à l'AFF d'étudier la réduction de la partie A (du tome 1 du compte d'État) pour en faire un commentaire de management. La partie B pourrait être rédigée sous forme de compte de la Confédération proprement dit et contenir toutes les informations nécessaires sur l'exercice.	L'AFF a accepté d'examiner la suggestion du CDF. Les comptes rendus financiers doivent de toute manière être revus avec la mise en œuvre de la modification de la loi sur les finances de la Confédération visant à simplifier et à optimiser la gestion des finances fédérales. Les premières évolutions montrent que cette recommandation ne sera pas suivie d'effet. La partie A sera sans doute étoffée pour devenir un « rapport explicatif ». La partie B, le compte de la Confédération selon les IPSAS, deviendra un rapport financier. Du point de vue du CDF, cela affaiblira l'importance du compte de la Confédération selon les IPSAS. Les évolutions seront suivies jusqu'à l'établissement du compte 2023 de la Confédération, de sorte que la recommandation reste ouverte.

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

Charges pour indemnités pour les cas de rigueur

Le CDF a estimé que la saisie dans le compte de financement des indemnités pour les cas de rigueur exposée au chapitre 2.1.2 n'est pas conforme à la loi. La saisie des charges dans le compte de résultat est économiquement justifiée, mais le CDF estime qu'elle aurait dû passer par des passifs transitoires sans incidences financières et non pas par des comptes créditeurs avec incidences financières. Dans ce cas, les charges n'auraient pas été saisies dans le compte de financement 2021, ni dans le solde du compte d'amortissement au 31 décembre 2021. Le compte de financement n'aurait dû être grevé qu'au moment des paiements effectifs, c'est-à-dire dans l'exercice 2022. Le message sur la simplification et l'optimisation de la gestion des finances (19.071) indique que, selon la loi actuelle, les dépenses et les recettes prennent naissance au moment du paiement. Ce n'est qu'après la mise en œuvre de la LFC dans le compte 2023 que l'inscription au débit et au crédit auront lieu dans l'exercice au cours duquel elles prennent naissance d'un point de vue économique. L'AFF est d'avis que la comptabilisation qu'elle a choisie est admissible. Les informations nécessaires à cet effet seraient disponibles de manière fiable dans le système "hafrep". C'est pourquoi une saisie en tant que créancier était indiquée. Même si la facturation formelle par les cantons n'avait pas encore été établie au moment de la clôture ("substance-over-form").

Variation de la provision pour l'impôt anticipé

Le chapitre 2.3 indique que le CDF considère que la constitution de la provision à hauteur de 5,1 milliards de francs prise en considération dans le compte de financement 2021 n'est pas conforme à la loi. Elle critique cette façon de procéder depuis le compte 2017 de la Confédération. L'AFF, quant à elle, est d'avis que la prise en compte de la variation ne constitue qu'une modification de la pratique antérieure. La modification de la LFC visant à simplifier et à optimiser la gestion des finances (19.071 Objet du Conseil fédéral) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Les définitions adaptées des dépenses et des recettes seront mises en œuvre avec le compte 2023 de la Confédération. À partir de cette date, aucun compte de financement ne sera plus établi. La divergence d'opinions sera donc éliminée.

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

Les cantons contrôlent tous les ans a posteriori la régularité et la légalité de la perception de l'IFD et du versement de la part de la Confédération, conformément aux dispositions de la LIFD (RS 642.11) (voir chapitre 1.2). Le CDF a reçu les rapports des Contrôles cantonaux des finances sur les recettes de l'IFD perçues pour l'exercice 2020. Ces rapports ne contiennent aucune constatation négative jugée essentielle par le CDF pour le compte de la Confédération dans son ensemble. Le CDF ne dispose d'aucune compétence pour vérifier les rapports des cantons.

8.3 Actes délictueux, violations légales, fraude

La Norme d'audit suisse (NAS) 240 définit les obligations de l'auditeur en lien avec les actes délictueux dans le cadre de la vérification de la clôture des comptes. L'analyse du CDF concernant les actes délictueux et les erreurs selon la NAS 240 se fonde sur des entretiens et sur d'autres actes de contrôle. Durant son audit, le CDF n'a pas eu connaissance de faits importants concernant des actes délictueux dont pourraient résulter des anomalies significatives dans les comptes annuels 2021.

La NAS 250 traite de l'obligation de l'auditeur externe de tenir compte des incidences des lois et autres prescriptions légales sur les comptes annuels. L'analyse du CDF concernant les violations des lois et autres prescriptions légales conformément à la NAS 250 se fonde sur des entretiens et sur d'autres actes de contrôle. Le CDF n'a pas eu connaissance d'anomalies importantes figurant dans les comptes annuels 2021 issues de violations de la loi et des autres prescriptions légales.

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. Un événement survenu après la date de clôture du bilan a été divulgué dans le compte 2021 de la Confédération. Il se rapporte à une décision prise par le Conseil fédéral en mars 2022. Selon celle-ci, les entreprises qui ont décompté les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail selon la procédure sommaire en 2020 et en 2021 peuvent réclamer un réexamen de leur droit. Ce nouvel examen peut entraîner des charges supplémentaires se chiffrant à 2,1 milliards de francs pour la Confédération. Cela ne nécessite pas la correction des chiffres de 2021, à savoir la constitution d'une provision. Le droit à des indemnités plus élevées ne prend naissance qu'après le dépôt et l'examen favorable d'une requête (voir également le chapitre 2.1.3). Il n'existe pas d'autres événements 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, il 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 financiers importants audités à l'OFIT et à la BAC

COMEAV	COMEAV est l'application principale de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) 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'expiration dans E-DEC.
GSD	L'application GSD (données de base communes de l'OFDF) 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'OFDF.
IMPMIN	IMPMIN est une application de l'OFDF. 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.
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.
SET (RPLP III)	Service européen de télépéage (European Electronic Toll Service, EETS).
MOE	MOE (dépôt de TVA en ligne) 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 (système de dossier condensé) 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 (système d'évaluation des risques) 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 clients de transmettre leur redevance de radio-télévision en ligne et fait partie du programme Fiscal-IT.
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 que 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.
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'OFDF 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 de 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'OFDF servant au traitement du remboursement des redevances douanières perçues sur les carburants et de la taxe sur le CO ₂ (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 ₂).
VIA	Via est l'application officielle de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières 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	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
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
806	Office fédéral des routes
810	Office fédéral de l'environnement

Tableau 6 : Aperçu des unités administratives importantes (source : CDF).

Annexe 3 : Abréviations

ar Immo	armasuisse Immobilier
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
ALEA	Accord de libre-échange agricole
BAC	Base d'aide au commandement
CCHR OFPER	Centre de compétences Ressources humaines OFPER
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CO ₂	Dioxyde de carbone
COV	Composés organiques volatils
DAT	Impôt fédéral direct, impôt anticipé, 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
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 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)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0)
LFID	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
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
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (jusqu'à fin 2021 : Administration fédérale des douanes AFD)
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 BAV	Office fédéral des transports
OMC	Organisation mondiale du commerce

Pers	Personnel
PS	Normes d'audit suisses (2013)
PSI	Paul Scherrer Institut
RI	Révision interne
RPLF	Redevance forfaitaire sur le trafic lourd
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SC	Centre de services
SC Pers OFPER	Centre de services en matière de personnel de l'OFPER
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 à la légalité ou à 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 objectifs d'audit spécifiques (relative) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolue).