

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



Rapport détaillé sur la révision du compte 2022 de la Confédération

Administration fédérale des finances

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Order address	Suisse
Bestellnummer	601.22504
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order 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)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Mission.....	14
1.1 Étendue et principes de l'audit.....	14
1.2 Limitation de l'étendue de l'audit	15
1.3 Discussion finale	15
2 Exécution et résultats de l'audit	16
2.1 Provision pour l'impôt anticipé (AFC).....	16
2.2 Divergence d'opinions concernant le compte de financement (AFF / AFC).....	17
2.3 Dispositions du frein à l'endettement – compte d'amortissement (AFF)	18
2.4 Conséquences financières de la pandémie de COVID-19.....	19
2.5 Mécanisme de sauvetage pour entreprises d'électricité d'importance systémique (OFEN).....	26
2.6 Réserve d'hiver (OFEN).....	27
2.7 Engagements de prévoyance en faveur du personnel – hypothèses actuarielles (OFPER / AFF).....	28
2.8 Migration des données de SAP R3 sur Oracle à SAP R3 sur Hana (OFIT / AFF)	28
2.9 Actes frauduleux.....	29
3 Constatations relatives à la comptabilité et à l'établissement des comptes.....	30
3.1 Erreurs identifiées qui ne nécessitent aucune correction (AFC / AFF).....	30
3.2 Projet de Mitholz – provisions (SG-DDPS)	31
3.3 Stratégie de couverture Air2030 (AFF)	31
3.4 Provision non comptabilisée pour taxes à affectation spéciale (OFDF)	32
3.5 Évaluation de la situation du patrimoine et de la dette (AFF).....	32
3.6 Introduction de nouvelles normes d'établissement des comptes (AFF).....	33
4 Différences d'audit non corrigées	34
4.1 Différences d'audit corrigées.....	34
4.2 Différences d'audit non corrigées	34

4.3	Indications insuffisantes dans l'annexe ou présentations erronées dans le compte de la Confédération	35
4.4	Appréciation globale.....	35
5	Système de contrôle interne.....	36
5.1	Attestation de l'existence du SCI dans l'administration fédérale	36
5.2	Existence et efficacité des contrôles informatiques généraux – mais nécessité manifeste d'intervenir	36
5.3	Évaluation du SCI pour les exercices 2021 et 2022	37
5.4	Commentaires sur l'évaluation du SCI pour l'exercice 2022.....	39
5.5	Planification des rotations pour les audits de fonctionnement	44
6	Suivi des états d'éléments d'audits antérieurs	47
6.1	Capital de couverture pour l'assurance des employés locaux du DFAE.....	47
6.2	Financement spécial des mesures d'accompagnement ALEA / OMC (AFF).....	47
6.3	Possibilité d'assainir les caisses de prévoyance fermées (AFF).....	47
7	Suivi des recommandations émises lors de précédents audits	48
8	Autres constatations et éléments à communiquer	49
8.1	Principales divergences d'opinions avec l'AFF	49
8.2	Constatations des Contrôles cantonaux des finances concernant l'impôt fédéral direct	49
8.3	Infractions à la loi ou à d'autres prescriptions légales	49
8.4	Événements importants survenus après la date de clôture.....	49
8.5	Autres informations.....	50
	Annexe 1 : Aperçu des unités administratives importantes	51
	Annexe 2 : Aperçu des systèmes financiers importants audités à l'OFIT et à la BAC.....	52
	Annexe 3 : Abréviations	55

Rapport détaillé sur la révision du compte 2022 de la Confédération

Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

Le compte annuel de la Confédération 2022 affiche un résultat négatif de 2396 millions de francs. Les revenus opérationnels s'élevaient à 75 613 millions de francs, les charges opérationnelles à 78 902 millions de francs. Par ailleurs, le résultat financier négatif de 623 millions de francs péjore le compte de résultats. Le résultat positif des participations a amélioré le résultat annuel de 1516 millions de francs. Les revenus fiscaux s'élèvent à 71 043 millions de francs (94,5 % des revenus opérationnels).

Les charges extraordinaires s'élèvent à 3049 millions de francs, soit près de 4 % des charges opérationnelles. Sur ce montant, 2347 millions de francs ont été engendrés par les mesures prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Les 702 millions de francs restants sont liés aux dépenses d'aide sociale en faveur des personnes venant d'Ukraine bénéficiant du statut de protection S. En 2022, les charges de transfert de 59 980 millions de francs représentent 76 % des charges opérationnelles. Les charges propres de la Confédération de 15 743 millions de francs contribuent à près de 20 % aux charges ordinaires. Les 130 millions de francs restants des charges opérationnelles concernent des attributions à des financements spéciaux.

Le CDF recommande d'approuver le compte 2022 de la Confédération

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 annuel 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 29 mars 2023, le CDF a recommandé aux Chambres fédérales d'adopter le compte de la Confédération pour l'année 2022, malgré une réserve. La réserve porte, comme depuis 2017, sur la divergence d'opinion relative à la comptabilisation de la variation de la provision pour l'impôt anticipé. Les variations de provisions (500 millions de francs en 2022) ne relèvent pas de la définition des recettes et des dépenses courantes au sens de la Loi sur les finances (LFC)¹. La modification de la LFC, entrée en vigueur en 2022, sera mise en œuvre en 2023. Cette réserve deviendra donc caduque dans le compte 2023. C'est pourquoi il est recommandé d'approuver le compte annuel de la Confédération.

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 2022. S'agissant des contrôles informatiques généraux sous la responsabilité de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, des mesures urgentes s'imposent, en particulier dans le domaine des droits d'accès aux bases de données.

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

L'estimation de la provision pour l'impôt anticipé reste un défi

Depuis 2019, un nouveau modèle est appliqué pour calculer la provision pour l'impôt anticipé. Ce modèle a été adapté en 2020 et en 2021 et encore optimisé en 2022. Ce n'est qu'ainsi que la meilleure estimation possible a pu être obtenue. Compte tenu des adaptations de 2022, la provision a été relevée de 500 millions par rapport à l'exercice précédent. Cette augmentation est compréhensible. La qualité d'un modèle d'estimation apparaît notamment lorsque ce modèle est appliqué en permanence. Or, ce principe n'a pas pu être respecté jusqu'à présent. Les modifications, comme par exemple la réforme fiscale et le financement de l'AVS (RFFA), ont des incidences sur les bases de données et nécessitent des adaptations.

Les dépenses affectées aux mesures de lutte contre la pandémie ont nettement diminué après avoir atteint des pics en 2020 et 2021

En 2022, la situation a continué à se normaliser. Pour les mesures destinées à réduire l'impact de la pandémie sur la société et sur l'économie, la Confédération a comptabilisé des charges à hauteur de 2781 millions de francs. Ce chiffre est nettement inférieur à celui des années précédentes : les charges comptabilisées étaient de 16 889 millions de francs en 2020 et de 13 870 millions en 2021. Diverses régularisations comptabilisées s'appuient sur des estimations parfois grevées d'incertitudes considérables. Les écarts entre les valeurs estimées et effectives auront une influence sur le compte 2023.

Incidence 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 4,6 milliards de francs. L'article 5 LFC ne doit pas être modifié en raison de conséquences indésirables sur le frein à l'endettement. Ces considérations sont mentionnées dans le compte.

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. En 2022, ce montant représentait plus de 26 milliards de francs bruts avant déduction des parts cantonales. 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.

Texte original en allemand

Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung des Bundes 2022

Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Jahresrechnung des Bundes 2022 schliesst mit einem Jahresverlust von 2396 Millionen Franken ab. Der operative Ertrag beläuft sich auf 75 613 Millionen Franken. Der operative Aufwand beträgt 78 902 Millionen Franken. Zusätzlich belastet das negative Finanzergebnis von 623 Millionen Franken die Erfolgsrechnung. Das positive Ergebnis aus Beteiligungen hat das Jahresergebnis um 1516 Millionen Franken verbessert. 71 043 Millionen Franken (94,5 % des operativen Ertrags) sind Fiskalerträge.

Der ausserordentliche Aufwand beträgt 3049 Millionen Franken oder knapp 4 % des operativen Aufwandes. Davon sind 2347 Millionen Franken im Zusammenhang mit den Coronamassnahmen entstanden. Die übrigen 702 Millionen Franken stehen im Zusammenhang mit Ausgaben für Sozialhilfe zugunsten von Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine. Der Transferaufwand mit 59 980 Millionen Franken macht 2022 76 % des operativen Aufwandes aus. Der Eigenaufwand des Bundes von 15 743 Millionen Franken trägt knapp 20 % zum ordentlichen Aufwand bei. Die restlichen 130 Millionen Franken des operativen Aufwandes resultieren aus Einlagen in Spezialfinanzierungen.

Die EFK empfiehlt, die Bundesrechnung 2022 zu genehmigen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft die Bundesrechnung nach anerkannten Revisionsgrundsätzen. Die Bundesversammlung kann sich bei der jährlichen Genehmigung der Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Jahresrechnung des Bundes) darauf verlassen, dass ein unabhängiges Kontrollorgan die Rechnung geprüft hat. Im Bericht vom 29. März 2023 hat die EFK der Bundesversammlung empfohlen, die Jahresrechnung für das Jahr 2022 trotz Einschränkung zu genehmigen. Die Einschränkung bezieht sich, wie seit 2017, auf die Meinungsverschiedenheit bezüglich der Verbuchung der Veränderung der Rückstellung Verrechnungssteuer. Rückstellungsveränderungen (500 Millionen Franken im Jahr 2022) fallen nicht unter die Definition von laufenden Einnahmen und Ausgaben gemäss Finanzhaushaltsgesetz (FHG)¹. Im Rechnungsjahr 2023 wird die 2022 in Kraft gesetzte Änderung des FHG umgesetzt. Die Einschränkung wird damit bei der Jahresrechnung 2023 hinfällig. Deshalb wird die Jahresrechnung dennoch zur Abnahme empfohlen.

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 2022 bestätigt. Bei den generellen IT-Kontrollen in der Verantwortung des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation besteht insbesondere im Bereich der Zugriffsrechte zu Datenbanken dringender Handlungsbedarf.

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

Die Schätzung der Rückstellung Verrechnungssteuer bleibt eine Herausforderung

Für die Berechnung der Rückstellung VST besteht seit 2019 ein neues Schätzmodell. Dieses wurde 2020, 2021 angepasst und 2022 weiter optimiert. Nur so konnte die bestmögliche Schätzung erzielt werden. Nach Berücksichtigung der Anpassungen 2022 wurde die Rückstellung im Vergleich zum Vorjahr um 500 Millionen Franken erhöht. Diese Erhöhung ist nachvollziehbar. Die Qualität eines Schätzmodells zeigt sich unter anderem in seiner stetigen Anwendung. Dieser Grundsatz konnte bisher nicht eingehalten werden. Änderungen, wie beispielsweise die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF), wirken sich auf die Datengrundlagen aus und machen Anpassungen notwendig.

Der Aufwand für Corona-Massnahmen hat nach Spitzenwerten 2020 und 2021 deutlich abgenommen

Die Situation hat sich 2022 weiter beruhigt. Für Massnahmen zur Minderung der Auswirkungen der Pandemie auf Gesellschaft und Wirtschaft hat der Bund Aufwände von 2781 Millionen Franken verbucht. Dieser Wert liegt deutlich unter den Vorjahren: 2020 wurde ein Aufwand von 16 889 Millionen Franken verbucht, 2021 von 13 870 Millionen. Verschiedene erfasste Abgrenzungen basieren auf Schätzungen, die teilweise mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind. Abweichungen zwischen den Schätzwerten und den effektiven Werten werden einen Einfluss auf die Jahresrechnung 2023 haben.

Gesetzliche Vorgaben wirken sich auf die Jahresrechnung des Bundes aus

Aufgrund von Art. 5 FHG sind der Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsverbands (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 4,6 Milliarden Franken tiefer. Der massgebende Artikel 5 des FHG soll angesichts ungewollter Auswirkungen auf die Schuldenbremse nicht geändert werden. Der Sachverhalt ist in der Jahresrechnung offengelegt.

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt und erhoben. Anschliessend liefern sie dem Bund seinen Anteil ab. 2022 waren dies brutto vor Kantonsanteilen mehr als 26 Milliarden Franken. Jährliche nachträgliche Prüfungen in diesem Bereich obliegen den kantonalen Finanzkontrollen. Die EFK verfügt über keine Kompetenzen, diese Berichterstattungen der Kantone zu überprüfen.

Rapporto dettagliato sulla verifica del conto annuale della Confederazione 2022

Amministrazione federale delle finanze

L'essenziale in breve

Il conto annuale della Confederazione 2022 chiude con una perdita di 2396 milioni di franchi. I ricavi operativi ammontano a 75 613 milioni di franchi. Le spese operative sono pari a 78 902 milioni di franchi. Inoltre, il risultato finanziario negativo di 623 milioni di franchi grava sul conto economico. Il risultato positivo da partecipazioni ha migliorato il risultato annuale di 1516 milioni di franchi. Il gettito fiscale ammonta a 71 043 milioni di franchi (il che corrisponde al 94,5 % dei ricavi operativi).

Le spese straordinarie raggiungono 3049 milioni di franchi e corrispondono quasi al 4 per cento delle spese operative. Di queste, 2347 milioni di franchi sono riconducibili ai provvedimenti adottati per contrastare il coronavirus. I rimanenti 702 milioni di franchi riguardano le uscite per l'aiuto sociale a favore delle persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina. Nel 2022 le spese di riversamento pari a 59 980 milioni di franchi corrispondono al 76 per cento delle spese operative. Le spese proprie della Confederazione di 15 743 milioni di franchi rappresentano quasi il 20 per cento delle spese ordinarie. I rimanenti 130 milioni di franchi delle spese operative risultano da conferimenti in finanziamenti speciali.

Il CDF raccomanda di approvare il conto della Confederazione 2022

Il Controllo federale delle finanze (CDF) verifica il conto della Confederazione in base ai principi riconosciuti in materia di revisione. In occasione dell'approvazione annuale del consuntivo della Confederazione Svizzera (conto annuale della Confederazione), l'Assemblea federale può avere la garanzia che il summenzionato conto sia stato verificato da un organo di controllo indipendente. Nel rapporto del 29 marzo 2023, il CDF ha raccomandato all'Assemblea federale di approvare, nonostante una riserva espressa, il conto annuale della Confederazione per l'esercizio 2022. Come accade dal 2017, la riserva si riferisce a divergenze riguardanti la contabilizzazione della modifica relativa all'accantonamento per l'imposta preventiva. Le modifiche relative agli accantonamenti (500 mio. fr. nel 2022) non rientrano nella definizione delle cosiddette entrate e uscite correnti contenuta nella legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC)¹. Nell'esercizio 2023 sarà attuata la modifica della LFC entrata in vigore nel 2022. Nel quadro del conto annuale della Confederazione 2023 questa riserva diventerà quindi obsoleta. Pertanto il CDF raccomanda di approvare il conto annuale.

Il CDF è obbligato per legge a verificare il sistema di controllo interno (SCI). Su tale base, ogni anno fornisce un giudizio sull'esistenza del SCI. Per l'esercizio 2022 la sua esistenza è stata confermata. Nell'ambito dei controlli informatici generali di competenza dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione esiste un'urgente necessità di intervento soprattutto per quanto riguarda i diritti di accesso alle banche dati.

¹ In questo contesto è determinante la versione del 1° gennaio 2016.

La stima concernente l'accantonamento per l'imposta preventiva rimane una sfida

Dal 2019 viene applicato un nuovo modello di stima per calcolare l'accantonamento nell'ambito dell'imposta preventiva. Questo modello è stato adeguato negli anni 2020 e 2021 e ulteriormente perfezionato nel 2022. Solo in questo modo è stato possibile ottenere la stima più accurata possibile. Dopo aver tenuto conto degli adeguamenti del 2022, l'accantonamento è aumentato di 500 milioni di franchi rispetto all'anno precedente. Questo aumento è comprensibile. Per poter valutare la qualità di un modello di stima è, tra l'altro, necessario applicarlo in modo costante. Finora non era stato possibile rispettare questo principio. Le modifiche quali la riforma fiscale e il finanziamento dell'AVS (RFFA) si ripercuotono sulle basi di dati e rendono necessari gli adeguamenti corrispondenti.

Dopo il picco registrato negli anni 2020 e 2021, le spese sostenute per i provvedimenti COVID-19 sono diminuite sensibilmente

Nel 2022 la situazione ha continuato a normalizzarsi. Per i provvedimenti adottati per arginare le ripercussioni della crisi pandemica sulla società e sull'economia, la Confederazione ha contabilizzato spese pari a 2781 milioni di franchi. Questo valore è nettamente inferiore rispetto agli anni precedenti: nel 2020 e nel 2021 sono state contabilizzate spese per rispettivamente 16 889 e 13 870 milioni di franchi. Diverse delimitazioni registrate si basano su stime caratterizzate in parte da un considerevole grado d'incertezza. Gli scostamenti tra i valori stimati e quelli effettivi avranno un impatto sul conto annuale 2023.

Le disposizioni legali si ripercuotono sul conto annuale della Confederazione

Conformemente all'articolo 5 LFC, il Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e il Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato (FOSTRA) non figurano nel conto della Confederazione. Pertanto, il conto della Confederazione non consente di effettuare una valutazione esaustiva inerente alla situazione del patrimonio e del debito. Se il FIF non fosse stato scorporato, il capitale proprio del conto della Confederazione sarebbe di 4,6 miliardi più basso. L'articolo 5 LFC è un articolo determinante e non deve essere modificato in considerazione degli eventuali effetti indesiderati sul freno all'indebitamento. I fatti sono esposti nel conto annuale.

La tassazione e la riscossione dell'imposta federale spettano ai Cantoni. In seguito, questi ultimi versano alla Confederazione la quota che le spetta (più di 26 mia. fr. nel 2022). Compete agli organi cantonali di vigilanza finanziaria eseguire annualmente verifiche a posteriori in questo ambito. Il CDF non ha la facoltà di verificare i relativi rapporti dei Cantoni.

Testo originale in tedesco

Comprehensive report on the audit of the 2022 federal financial statements

Federal Finance Administration

Key facts

The federal financial statements closed with an annual loss of CHF 2,396 million. Operating revenue stood at CHF 75,613 million. Operating expenses totalled CHF 78,902 million. In addition, the negative financial result of CHF 623 million weighed on the statement of financial performance. The positive result from financial interests improved the overall result for the year by CHF 1,516 million. Tax revenue amounted to CHF 71,043 million (94.5% of the operating revenue).

Extraordinary expenses amounted to CHF 3,049 million, i.e. just under 4% of operating expenses. CHF 2,347 million of this was incurred in connection with the COVID-19 measures. The remaining CHF 702 million related to social assistance for people from Ukraine with protection status S. Coming in at CHF 59,980 million, transfer expenses accounted for 76% of operating expenses in 2022. The Confederation's operating expenses of CHF 15,743 million accounted for just under 20% of ordinary expenses. The remaining CHF 130 million of operating expenses resulted from deposits in special financing.

The SFAO recommends approving the 2022 federal financial statements

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audits the federal financial statements in accordance with recognised auditing principles. When approving Switzerland's state financial statements (federal financial statements) each year, the Federal Assembly can rely on the fact that an independent audit body has audited the accounts. In its report of 29 March 2023, the SFAO recommended to the Federal Assembly that it approve the 2022 federal financial statements despite restrictions. As has been the case since 2017, the restrictions relate to the difference of opinion regarding the recognition of the change in the provision for withholding tax. Changes in provisions (CHF 500 million in 2022) do not fall within the definition of current receipts and expenditure according to the Federal Budget Act (FBA)¹. The amendment to the FBA that came into force in 2022 will be implemented in fiscal 2023. The restrictions will therefore no longer apply to the federal financial statements for 2023. For this reason, the SFAO nevertheless recommends approving the federal financial statements.

The SFAO is bound by law to review the internal control system (ICS). Based on this review, it also issues an opinion regarding the existence of the ICS every year. The SFAO confirmed this for fiscal 2022. With regard to general IT checks for which the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication is responsible, there is an urgent need for action, particularly in terms of access rights to databases.

¹ The version of the FBA dated 1 January 2016 applies here.

Estimating the provision for withholding tax remains a challenge

A new estimation model has been in place since 2019 for calculating the provision for withholding tax. This was modified in 2020 and 2021, and further optimised in 2022, as this was the only way to achieve the best possible estimate. After taking the 2022 modifications into account, the provision was increased by CHF 500 million relative to the previous year, which is understandable. The quality of an estimation model is revealed, among other things, by its constant application, but it has not been possible to follow this principle so far. Changes, such as the tax reform and AHV financing (TRAF), affect the data basis and make modifications necessary.

Expenses for COVID-19 measures have decreased significantly after reaching their peak in 2020 and 2021

The situation eased further in 2022. The Confederation recorded expenses of CHF 2,781 million for measures to mitigate the effects of the pandemic on society and the economy. This figure was significantly lower than in previous years: in 2020, expenses of CHF 16,889 million were recorded, and in 2021, the figure was CHF 13,870 million. Various recorded accruals/deferrals are based on estimates, some of which are subject to considerable uncertainty. Deviations between the estimated values and the actual values will have an impact on the 2023 federal financial statements.

Statutory requirements impact the federal financial statements

In accordance with Article 5 of the FBA, the federal railway infrastructure fund (RIF) and motorway and urban transportation fund are not included in the federal financial statements. A comprehensive assessment of the asset and debt situation is therefore not possible at the level of the federal financial statements. The net assets/equity in the federal financial statements would be CHF 4.6 billion lower without the elimination of the RIF. The relevant Article 5 of the FBA should not be amended in view of the unintended effects on the debt brake. The details are disclosed in the federal financial statements.

Direct federal tax is assessed and collected by the cantons, which then pay the Confederation its share. In 2022, the relevant gross amount was more than CHF 26 billion. The cantonal audit offices are responsible for conducting annual retrospective audits in this area. The SFAO has no authority to check the cantons' reporting in this regard.

Original text in German

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 2022 de la Confédération. Depuis 2017, ceux-ci sont assortis d'une réserve à l'opinion d'audit. Cette réserve porte sur la provision avec incidences financières dans le domaine des recettes de l'impôt anticipé, dont la légalité fait l'objet de divergences d'opinion entre le CDF et l'AFF. La modification de la loi sur les finances de la Confédération à partir de l'exercice comptable 2023 permettra d'éliminer cette divergence.

L'AFF constate avec satisfaction que le CDF n'a formulé aucune recommandation à son intention. Cela confirme la bonne qualité de la gestion financière et comptable de l'administration fédérale. L'appréciation formulée par le CDF concernant les « contrôles informatiques généraux » a été convenue avec l'OFIT et est partagée avec ce dernier. Lors de la discussion finale, il a été décidé que le rapport détaillé sur les comptes 2022 de la Confédération serait également transmis au directeur de l'OFIT en raison de l'importance des « contrôles informatiques généraux ».

L'AFF remercie le CDF de lui avoir donné l'occasion de prendre position et de sa collaboration constructive.

Texte original en allemand

1 Mission

1.1 Étendue et principes de l’audit

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité le compte 2022 de la Confédération. Celui-ci est reproduit dans le tome 1 *Rapport sur le compte d’État 2022*, partie B *Compte annuel de la Confédération*, aux pages 105 à 205 du compte d’État. L’audit repose sur les art. 6 et 8 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0) et est réalisé conformément au droit suisse et aux Normes suisses d’audit des états financiers (NA-CH). Pour ses audits, le CDF s’appuie sur la loi sur les finances de la Confédération (LFC)², sur l’ordonnance sur les finances³, sur les directives de l’Administration fédérale des finances (AFF) relatives à la clôture des comptes 2022, 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 cette indépendance.

Le CDF procède à des contrôles du bon fonctionnement des processus essentiels avec incidences financières auprès des UA importantes. Il s’agit de vérifier si ces processus sont soumis à un système de contrôle interne (SCI) approprié et conforme aux directives⁴ 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 clôture de manière efficiente. 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 de matérialité. Ces vérifications ne donnent toutefois pas lieu à des confirmations séparées.

Il existe par ailleurs des rapports séparés sur les comptes spéciaux (tome 1, partie D) *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)*.

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

² Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC) (RS 611.0), dans sa version déterminante du 1^{er} janvier 2016.

³ Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC) (RS 611.01).

⁴ 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 2022, le montant brut en question a dépassé les 26 milliards de francs, avant la déduction des parts cantonales. La vérification annuelle de la régularité et de la légalité de la perception et du versement de la part fédérale incombe aux organes de surveillance financière cantonaux indépendants, en vertu de l'art. 104a de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11). Cette vérification intervient avec un décalage équivalant 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 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. Cet entretien a eu lieu le 19 avril 2023. La discussion constructive a permis de s'accorder sur le contenu du rapport.

Le CDF remercie pour le soutien reçu. Il rappelle qu'il appartient aux directions d'offices, 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 les seuils de matérialité qui lui permettent notamment d'identifier les UA à contrôler dans le détail dans le cadre de la révision des comptes 2022⁵. Différents responsables de révision se chargent de ces examens dans les UA importantes, que ce soit au CDF ou dans 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 2022.

Les révisions de clôture des UA ont eu lieu entre le 23 janvier et le 29 mars 2023. En outre, des révisions intermédiaires et des contrôles de fonctionnement approfondis ont été réalisés pendant l'année 2022 auprès de différentes UA.

Le CDF a rendu son rapport d'organe de révision le 29 mars 2023 aux Commissions des finances des Chambres fédérales et à l'Assemblée fédérale avec une réserve et en mettant en exergue diverses constatations. Malgré cette réserve (voir chapitre 2.2), le CDF a recommandé d'approuver le compte de la Confédération. Il a confirmé l'existence du SCI.

2.1 Provision pour l'impôt anticipé (AFC)

Il existe une provision pour honorer les demandes de remboursement de l'impôt anticipé en suspens à la date de clôture du bilan. Celle-ci doit faire l'objet d'une nouvelle estimation chaque année. Au 31 décembre 2022, elle s'élevait à 30 milliards de francs.

Évaluation des risques

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

Approche de l'audit

Le CDF a vérifié le modèle et notamment les données utilisées, ainsi que les calculs effectués.

Résultat de l'audit

La provision a tout d'abord été estimée selon le même procédé que l'année précédente. Il en a résulté une provision de 30,7 milliards de francs et un revenu de l'IA de 3,2 milliards de francs. Une importante différence d'estimation a été observée pour l'exercice fiscal 2019, entretemps décompté. En comparaison transversale sur plusieurs années, la quote-part (valeur d'expérience) pour 2019 s'est avérée faible. L'AFF et l'AFC supposent que cette situation s'explique principalement par la RFFA (réforme fiscale et financement de l'AVS), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Il est donc possible de conclure que la faible valeur d'expérience pour 2019 découlant de la méthode d'estimation de l'année précédente n'est probablement pas représentative ou est due à une distorsion. La problématique tient à ce qu'il existe bel et bien un effet de la RFFA, mais que celui-ci ne peut pas être prouvé par les

⁵ La liste des UA importantes figure à l'annexe 1.

chiffres. Les déclarations de distributions de dividendes ne font pas apparaître les motivations des contribuables.

L’AFF et l’AFC ont alors décidé de remplacer dorénavant pour l’estimation la valeur moyenne sur quatre ans par la valeur médiane sur cinq ans, plus robuste. Ce changement est logique, mais le CDF signale que la qualité d’un modèle d’estimation se manifeste notamment lorsqu’on l’applique de façon constante. Or, jusqu’ici, ce principe n’a pas pu être respecté. Le calcul après adaptation de la valeur médiane a donné une provision pour l’impôt anticipé de 30 milliards de francs et un revenu de l’IA de 3,9 milliards de francs. Par conséquent, la provision a dû être augmentée de 500 millions de francs par rapport au 31 décembre 2021. Sur la base des données disponibles, la nouvelle méthode d’estimation constitue la meilleure méthode possible.

2.2 Divergence d’opinions concernant le compte de financement (AFF / AFC)

Le compte comporte au bilan une provision pour les demandes de remboursement de l’impôt anticipé en suspens à la date de clôture (voir chapitre précédent). Depuis le compte 2017, la variation de cette provision est comptabilisée avec incidence financière, alors qu’auparavant, la comptabilisation était effectuée sans incidence financière. Les inscriptions avec incidences financières sont reproduites dans le compte de résultats et dans le compte de financement, alors que les inscriptions sans incidence financière ne sont recensées que dans le compte de résultats.

Évaluation des risques

Les dépenses et les recettes (transactions avec incidences financières) sont définies à l’art. 3 LFC⁶. Avec l’interprétation de cette définition introduite en 2017, les règles du compte de financement de l’art. 7 LFC⁷ pourraient ne plus être respectées.

Approche de l’audit

La comptabilisation de la variation de la provision est identifiée et évaluée pour savoir si elle a été effectuée dans l’année sous revue avec ou sans incidence financière.

Résultat de l’audit

Comme cela se pratique depuis 2017, la variation de la provision pour l’impôt anticipé a été comptabilisée en 2022 avec incidence financière. Depuis la clôture des comptes 2017, il existe une divergence d’opinions entre l’AFF et le CDF pour savoir si cette manière de procéder est conforme à la loi. Avec les modifications apportées à la LFC (19.071 objet du Conseil fédéral) cette différence a été éliminée. La loi est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Les dispositions correspondantes seront mises en œuvre pour la première fois avec le compte 2023. La réserve apportée à l’opinion d’audit depuis 2017 ne sera plus nécessaire.

⁶ La version déterminante de la LFC est celle du 1^{er} janvier 2016.

⁷ Art. 7, al. 1, LFC dans la version du 1^{er} janvier 2016 : le compte de financement présente le résultat de financement à l’aide des recettes et des dépenses. Cet article a été abrogé au 1^{er} janvier 2022, mais la modification ne sera mise en œuvre qu’avec le compte 2023.

2.3 Dispositions du frein à l'endettement – compte d'amortissement (AFF)

Les dépenses extraordinaires pour un total de 4 milliards de francs ont été imputées au compte d'amortissement. Elles incluent d'une part les dépenses en lien avec la pandémie de COVID-19 pour 3,3 milliards de francs. La différence par rapport aux charges présentées précédemment est due à la variation des provisions : les frais des tests COVID grèvent le compte de résultats à raison de 324 millions de francs. Par ailleurs, les dépenses déterminantes pour le compte d'amortissement s'élèvent à 1,2 milliard de francs (voir chapitre 2.4.2). Les dépenses extraordinaires incluent également un montant de 700 millions de francs pour l'aide sociale au profit des personnes venant d'Ukraine et ayant un statut de protection S. Des recettes extraordinaires de 1,6 milliard de francs ont été créditées au compte d'amortissement. Si l'on part du solde négatif de 20,3 milliards de francs au 1^{er} janvier 2022, il en découle un solde négatif de 22,7 milliards de francs au 31 décembre 2022.

Compte d'amortissement (en millions de francs)	2021	2022
État au 1.1	- 9 789	- 20 276
Dépenses extraordinaires	- 12 331	- 3 998
Recettes extraordinaires	1 535	1 592
Économies à titre provisionnel	309	-
État au 31.12	- 20 276	- 22 682

Évaluation des risques

Il existe un risque que les dispositions du frein à l'endettement ne soient pas respectées.

Approche d'audit

Il est vérifié si les dispositions du frein à l'endettement sont respectées. Un examen est effectué pour déterminer la manière de compenser à l'avenir le solde négatif du compte d'amortissement.

Résultat de l'audit

Les dispositions du frein à l'endettement dans le domaine du compte d'amortissement sont respectées en 2022.

Le compte d'amortissement présente depuis la fin de 2020 un solde négatif principalement dû aux dépenses liées à la pandémie de COVID-19. Une réglementation a été créée dans la LFC (art. 17e LFC) pour compenser ces charges : dans la mesure où les dépenses totales figurant au compte de la Confédération sont inférieures au plafond des dépenses rectifié, la différence est créditée au compte d'amortissement. En 2022, cette condition n'a pas été remplie, de sorte qu'aucun amortissement correspondant n'a été effectué.

Depuis l'exercice 2021, les distributions supplémentaires de la Banque nationale suisse (BNS) sont comptabilisées comme des recettes extraordinaires. Il s'agit de la partie de la distribution des bénéfices au profit de la Confédération et des cantons qui dépasse le montant de 2 milliards de francs. Ces distributions supplémentaires visent à apporter une contribution importante à la réduction du déficit du compte d'amortissement. Dans l'exercice 2022, il s'agissait de 1,3 milliard de francs. En raison du résultat annuel négatif de

la BNS en 2022, aucune distribution de bénéfices n’aura lieu dans l’exercice 2023. Aucune affectation ne sera donc possible au profit du compte d’amortissement.

Le déficit doit être fondamentalement compensé d’ici la clôture de l’exercice 2035, mais le Conseil fédéral a la possibilité de demander une prolongation de ce délai jusqu’à la fin de 2039 (art. 17e, al. 2 et 3, LFC), à condition toutefois que l’on soit en présence de développements particulier sur lesquels la Confédération n’a pas d’emprise.

En 2022, on s’attendait (conformément au message du 11 mars 2022 relatif à la modification de la loi sur les finances de la Confédération – réduction de l’endettement lié au coronavirus) à ce que le déficit du compte d’amortissement puisse être réduit de 2,3 milliards de francs par an grâce à l’attribution des excédents de financement structurels (de l’ordre de 1 milliard de francs par an) et aux distributions supplémentaires de la BNS (environ 1,3 milliard de francs). Le CDF a constaté que ces prévisions sont grevées d’incertitudes considérables. Les évolutions actuelles confirment cette appréciation. Les possibilités de compenser le compte d’amortissement pourraient connaître une évolution différente de celle initialement prévue.

2.4 Conséquences financières de la pandémie de COVID-19

En 2022 aussi, la Confédération a pris diverses mesures en vue de réduire les incidences de la pandémie de COVID-19 sur la société et l’économie. En voici un résumé :

Mesures en millions de francs	2021	2022
Charges	13 870	2 781
Contributions à fonds perdus	13 862	2 398
<i>dont indemnités en cas de réduction de l’horaire de travail</i>	4 358	1 149
<i>dont prise en charge des frais des tests COVID-19</i>	2 279	324
<i>dont indemnités pour pertes de gain</i>	1 799	286
<i>dont mesures pour les cas de rigueur</i>	4 194	153
Achats de matériel	473	507
Diminution de valeur des prêts	-	7
Charges découlant des cautionnements	- 466	- 131

Bien qu’en 2022 aussi, des positions importantes aient encore été comptabilisées, les charges ont baissé de 80 % par rapport à 2021. L’essentiel (2,35 milliards de francs, soit près de 85 %) a été comptabilisé dans les charges extraordinaires. 431 millions de francs ont été inscrits dans les charges ordinaires. L’affectation aux charges ordinaires ou extraordinaires a été approuvée par le Parlement.

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

Les financements supplémentaires pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail visaient à éviter que des licenciements ne soient prononcés par suite de pertes de travail inévitables et à brève échéance en raison de la pandémie de COVID-19 et que des emplois ne soient supprimés.

Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail en millions de francs	2021	2022
Charges	4 358	1 149

Dans l'exercice 2022, les charges en liaison avec les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail se sont élevées à 1,15 milliard de francs. Comme les années précédentes, les derniers paiements partiels à l'AC ont été transférés sur la base d'une estimation.

Évaluation des risques

Il existe le risque que les paiements effectués pour la période de décompte 2022 aient été estimés à un niveau trop élevé ou trop faible. Les charges dans le compte 2022 pourraient ainsi ne pas être saisies correctement.

Approche de l'audit

Discussion et évaluation de l'estimation avec les personnes responsables. Comparaison des paiements effectués avec les montants décomptés jusqu'à fin février 2023 pour la période de décompte 2022.

Résultat de l'audit

284 millions de francs ont été transférés à l'AC pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail en lien avec la pandémie pour l'année de décompte 2022. Comme les deux années précédentes, le paiement final a été estimé à l'aide d'une extrapolation. Les données de mars 2023 indiquent que cette estimation était de bonne qualité. Par conséquent, les charges pour 2022 sont comptabilisées de manière exhaustive et pour la période concernée.

Un arrêt du Tribunal fédéral du 17 novembre 2021 stipule que lors du calcul de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, même en procédure sommaire, une indemnité pour vacances et jours fériés doit être prise en compte pour les collaborateurs recevant un salaire mensuel. En mars 2022, le Conseil fédéral a décidé que toutes les entreprises concernées qui ont décompté des indemnités pour réduction des horaires de travail en procédure sommaire en 2020 et en 2021 peuvent faire vérifier leur droit. Par la suite, la Confédération a versé en 2022 des paiements complémentaires à hauteur de 380 millions de francs. Ceux-ci ont grevé le compte de résultats. En outre, de nombreuses demandes de paiements complémentaires n'étaient pas encore traitées fin 2022. Le SECO escompte que cette situation entraînera en 2023 des paiements à hauteur de 505 millions de francs. C'est pourquoi la provision de 20 millions de francs existant au 31 décembre 2021 a dû être augmentée de 485 millions de francs. Au total, on escompte donc des paiements complémentaires s'élevant à 885 millions de francs.

L'estimation de cette provision est compréhensible. Les hypothèses et les méthodes sont acceptables. Il existe néanmoins des incertitudes quant aux paiements complémentaires qui devront effectivement être effectués.

2.4.2 Frais des tests de dépistage du COVID-19 (OFSP)

La Confédération a assumé une grande partie des frais pour les différents tests portant sur la contamination par le coronavirus jusqu'au 31 décembre 2022. La base correspondante est l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 COVID-19, RS 818.101.24).

Frais assumés pour les tests COVID-19 en millions de francs	2021	2022
Charges	2 278	324

Il existait au 31 décembre 2021 une provision de 1,3 milliard de francs pour les tests effectués en 2021, mais non encore décomptés. Le compte de la Confédération a comptabilisé des charges de 324 millions de francs pour les tests effectués en 2022 (année précédente : 2 278 millions de francs).

Évaluation des risques

Il existe le risque que les charges ne soient pas correctement saisies dans le compte 2022 de la Confédération.

Approche de l'audit

Vérification si les charges pour les frais des tests en 2022 ont été intégralement saisies.

Résultat de l'audit

En 2022, la Confédération a effectué des paiements s'élevant à 1,202 milliard de francs au total pour les tests. L'OFSP a estimé que sur ce montant, 650 millions de francs avaient été versés pour les tests en 2022 et 550 millions pour les tests en 2021. On ne dispose d'aucunes données permettant de déterminer exactement cette ventilation.

Dans ce contexte, la provision de 1,318 milliard de francs existant au 31 décembre 2021 a été utilisée pour des paiements à hauteur de 550 millions de francs. Le solde de la provision de 767 millions de francs a été dissous avec effet sur les résultats. Une nouvelle provision de 440 millions de francs a été constituée pour les frais non encore facturés relatifs aux tests réalisés en 2022. Les hypothèses et les méthodes de calcul de cette provision sont appropriées.

Au total, la charge comptabilisée atteint 324 millions de francs. Étant donné que la Confédération n'assume plus les frais des tests en 2023, aucune charge n'est fondamentalement encourue pour 2023. L'expérience montre cependant que l'estimation des années précédentes est grevée d'incertitudes considérables. Un effet sur le compte de résultats 2023 ne peut donc pas être exclu.

2.4.3 Indemnités pour pertes de gain (OFAS)

La Confédération a pris diverses mesures pour atténuer les pertes de gain subies par ordre des autorités et pour lesquelles il n'existait aucune autre indemnité. La base légale correspondante est l'ordonnance sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus (ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, RS 830.31).

Indemnités pour pertes de gain en millions de francs	2021	2022
Charges	1 799	286

Les prestations sont fournies par le biais des caisses de compensation. En 2022, la Confédération y a consacré 286 millions de francs.

Évaluation des risques

Il existe le risque que les charges ne soient pas saisies correctement dans le compte 2022 de la Confédération.

Approche de l'audit

Vérification si les prestations pour 2022 sont comptabilisées intégralement et pour la période concernée.

Résultat de l'audit

En 2022, les caisses de compensation ont versé des indemnités pour pertes de gain à hauteur de 277 millions de francs. Pour sa part, la Confédération a comptabilisé une charge de 286 millions de francs. Elle a versé aux caisses, dans le cadre de la procédure usuelle, une avance s'élevant à environ 8 millions de francs. Ce crédit sera compensé par d'autres paiements. En raison des faibles variations, la charge est évaluée comme comptabilisée de manière exhaustive et pour la période concernée. La constitution d'une régularisation n'est pas nécessaire.

2.4.4 Mesures pour cas de rigueur (SECO)

Les entreprises qui ont été particulièrement touchées par les conséquences de la pandémie de COVID-19 en raison de leur activité économique ont pu solliciter un soutien financier.

Mesures pour cas de rigueur en millions de francs	2021	2022
Contributions à fonds perdus	4 194	153

Les cantons ont pu verser initialement les mesures pour les cas de rigueur sous forme de contributions à fonds perdus, de prêts remboursables, de cautionnements ou de garanties. À partir de 2022, on n'a plus parlé que de contributions à fonds perdus. La Confédération participe aux frais des contributions à fonds perdus et aux éventuelles pertes subies par les cantons au titre des autres instruments. 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

Il existe le risque que les contributions à verser pour l'exercice 2022 ne soient pas intégralement saisies dans le compte de la Confédération. En outre, il existe le risque que la provision pour pertes futures découlant des prêts, des cautionnements ou des garanties soit insuffisante.

Approche de l'audit

Recensement des paiements pour les cas de rigueur effectués par les cantons jusqu'au 31 décembre 2022 et auxquels la Confédération est tenue de participer. Saisie de la provision pour pertes futures sur prêts, cautionnements et garanties. Évaluation de la comptabilisation correcte et intégrale.

Résultat de l'audit

Contributions à fonds perdus

Des contributions à fonds perdus à hauteur de 4,2 milliards de francs ont été comptabilisées dans le compte 2021 de la Confédération. Sur ce montant, 3 milliards de francs ont été inscrits en tant que dettes. L'an dernier, le CDF a signalé que cette comptabilisation en tant que charge était correcte, mais aurait dû être faite par le biais de la constitution, sans incidence financière, d'un compte de régularisation passif. Le CDF a examiné l'évolution de cette position en 2022. La charge a été finalement inférieure de 55 millions de francs au montant comptabilisé en 2021. La charge dans le compte de résultats de 2021 était donc précise en tant que montant global. En revanche, les estimations étaient imprécises pour certains cantons. Le hasard a voulu que les divers écarts positifs et négatifs se soient mutuellement compensés.

En 2022, les contributions à fonds perdus ont grevé le compte de la Confédération de 153 millions de francs. Ce montant inclut notamment les régularisations pour les aides aux cas de rigueur restant à verser en 2023. La valeur estimée est acceptable.

Cautionnements / prêts / garanties

Au 31 décembre 2022, les cantons ont accordé des prêts, des cautionnements et des garanties à hauteur de 170 millions de francs. La Confédération doit participer aux éventuelles pertes découlant de ces positions. Pour couvrir ces risques, il existe des provisions s'élevant à 24 millions de francs. Le montant de cette provision est approprié, mais il existe des incertitudes d'estimation. Les pertes effectives peuvent s'écarter de la valeur estimée.

2.4.5 Achats de matériel (DDPS)

La Pharmacie de l'armée a également acheté des biens médicaux importants et des vaccins sur mandat de l'OFSP pendant l'année 2022.

Stocks en millions de francs	Matériel sanitaire	Vaccins	Total
Stock au 31.12.2022	44	305	349
dont acomptes	-	173	173

Des paiements ont été effectués à hauteur de 550 millions de francs pour l'achat de vaccins. Pour l'achat de matériel sanitaire, 25 millions de francs ont été dépensés. Des ventes ont généré des recettes de 69 millions de francs. Au 31 décembre 2022, du matériel sanitaire est inscrit au bilan pour 44 millions de francs. Par comparaison avec l'année précédente, le stock a diminué de 27 millions de francs. Les vaccins sont en stock à hauteur de 132 millions de francs. Les 173 millions de francs restants représentent des acomptes. Fin 2022, il existe des obligations d'achat de doses de vaccins s'élevant à 236 millions de francs.

Évaluation des risques

Le risque tient à ce que les stocks inscrits au bilan n'existent pas ou ne soient pas correctement évalués. À l'heure actuelle, il existe surtout un risque de surévaluation.

Approche de l'audit

Examen de l'évaluation et des consignes d'inventorisation.

Résultat de l'audit

Évaluation – vaccins et acomptes versés pour des vaccins

Les vaccins sont inscrits au bilan au prix de vente fixé par le Conseil fédéral de 29 francs par dose. Les doses de vaccins dont la date de péremption est déjà dépassée ou se situe avant le 30 avril 2023 ont dû faire l'objet d'une correction de valeur au 31 décembre 2022, ce qui a entraîné une charge de 458 millions de francs.

Les acomptes pour les vaccins sont inscrits au bilan au prorata, soit au prix moyen pondéré soit, s'il est moins élevé, au prix de vente de 29 francs par dose fixé par le Conseil fédéral. La Confédération estime que l'utilité publique (*service potential*) des contrats de vente conclus reste établie. C'est pourquoi aucune provision pour contrats défavorables n'a été constituée au 31 décembre 2022 (différence entre le prix de revient et le prix de vente). L'évaluation est donc effectuée selon les règles en vigueur.

Évaluation – matériel de protection

Les articles du matériel de protection ayant une date de péremption située au maximum six mois après la date de clôture du bilan (30 juin 2023) sont intégralement réévalués. Ils sont considérés comme invendables. Les articles ayant une date de péremption de 18 mois après la date de clôture du bilan (30 juin 2024) sont inscrits au bilan au prix moyen pondéré ou, s'il est inférieur, à la moitié de la valeur de rachat proposée. Dans ce cas, ils sont considérés comme ayant une valeur marchande limitée. Les marchandises pouvant se conserver plus longtemps sont considérées comme pouvant être intégralement mises sur le marché. Elles sont évaluées au prix moyen pondéré ou, s'il est inférieur, au prix de l'achat de remplacement proposé (prix du marché). Les prescriptions déterminantes sont donc respectées.

Gestion des stocks

La mise à jour des stocks de vaccins continue à être régie, comme l'année précédente, par le processus appelé DIVOC (logistique des vaccins). Les stocks de vaccins selon la gestion des stocks dans Excel sont comparés en permanence avec le système SAP sur la base d'une recommandation antérieure du CDF, ce qui permet d'éviter les différences notables.

Inventorisation

Afin de couvrir le risque de différences de stocks non repérées, le CDF a recommandé l'an dernier d'assurer dorénavant l'inventorisation annuelle des articles avec des valeurs comptables élevées. Cette recommandation, bien qu'initialement acceptée, n'a pas été mise en œuvre. Le stock du matériel de protection a diminué de 27 millions de francs (-38 %) par rapport à l'année précédente. D'autres achats d'une valeur importante ne sont pas prévus. Les stocks continueront donc à diminuer en 2023. En outre, un inventaire intégral est prévu à la Pharmacie de l'armée au troisième trimestre 2023 dans l'optique de la migration prévue du système à SAP S4/Hana. Les éventuelles différences pourront ainsi être détectées. C'est pourquoi le CDF accepte la procédure retenue.

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

Afin de soutenir les structures du sport populaire et du sport d'élite, une aide a été apportée en cas de besoin aux associations sportives, aux clubs de sport et aux organisations sportives pendant la pandémie de COVID-19. Des contributions à fonds perdus et des prêts remboursables ont été octroyés.

Prêts au sport en millions de francs	31.12.2021	31.12.2022
Encours des prêts	103	91
Réévaluations	- 10	- 17
Valeur comptable	93	74

Dans les années précédentes, des prêts ont été versés à hauteur de 103 millions de francs, dont 12 millions ont été remboursés d'ici la fin 2022. Aucun nouveau prêt n'a été octroyé en 2022. Les réévaluations ont été portées à 17 millions de francs. Il en résulte une valeur comptable de 74 millions de francs.

Évaluation des risques

Le risque consiste en ce que les risques de défaillance de ces prêts ne soient pas représentés correctement dans le compte 2022 de la Confédération.

Approche de l'audit

Vérification de l'existence au 31 décembre 2022 de réévaluations nécessaires pour éviter une surévaluation.

Résultat de l'audit

L'évaluation au cas par cas de la valeur des prêts réclamée dans le passé a été mise en œuvre en 2022. Les réévaluations nécessaires ont augmenté de 7 millions de francs pour atteindre 17 millions de francs. L'évaluation a désormais lieu conformément aux prescriptions pertinentes du manuel MGB+TC.

2.4.7 Cautionnements pour crédits aux entreprises (SECO)

De nombreuses entreprises ont subi de fortes pertes de chiffre d'affaires en raison des retombées de la pandémie. Pour assurer leur liquidité, elles ont pu solliciter jusqu'à la fin juillet 2020 des crédits-relais dont le remboursement doit se faire sur huit ans. Des exceptions sont possibles.

Cautionnements solidaires COVID-19 pour les entreprises			
en millions de francs	Sollicités au 31.12.2022	Expirés en 2022	Défaillance future estimée
Cautionnements solidaires	9 529	367	1 105
dont pour les start-up	49	1	5

Les crédits sont garantis à l'aide de cautionnements solidaires par quatre coopératives de cautionnement. Les éventuelles pertes de ces coopératives de cautionnement sont assumées par la Confédération. Pour les risques de défaillance attendus, il existe au

31 décembre 2022 des provisions s'élevant à 1,1 milliard de francs. En outre, des obligations conditionnelles à hauteur de 9,5 milliards de francs sont comptabilisées.

Évaluation des risques

Il existe le risque que la provision constituée pour les défaillances futures soit trop faible ou trop élevée.

Approche de l'audit

Évaluation du modèle de calcul appliqué. Examen du caractère correct des données utilisées comme base pour le calcul de la provision.

Résultat de l'audit

La méthodologie d'évaluation n'a pas été modifiée par rapport à l'année précédente. L'écrasante majorité des preneurs de crédit bénéficie d'une notation avec probabilité de défaillance correspondante pour les douze prochains mois ainsi que sur le cycle de vie de l'entreprise. Le calcul des défaillances attendues est compréhensible et correct sur le plan mathématique. La quote-part de pertes estimée s'est réduite de 13 % à 11,6 % par rapport à l'année précédente.

La provision constituée l'année précédente (1,6 milliard de francs) a pu être réduite en 2022. 367 millions de francs ont dû être utilisés pour couvrir les pertes effectives. Par ailleurs, 127 millions de francs ont été dissous par suite de la réévaluation. En liaison avec les variations de la provision pour les cautionnements en faveur des start-ups, cela aboutit à une réduction des charges de 131 millions de francs.

L'actualisation de l'engagement prévu selon le manuel MGB+TC a été abandonnée. Son effet n'étant pas notable, cette procédure peut être acceptée. Dans les années à venir également, l'AFF apportera chaque fois la preuve que l'abandon de l'actualisation n'a aucun effet notable sur le compte de la Confédération.

Sur les cautionnements honorés qui n'ont pas fait l'objet de recouvrements jusqu'à présent (près de 0,6 milliard de francs), il existe une très forte probabilité que des recouvrements aient lieu. Cependant, dans les premières années, ce sont surtout des cas d'abus ainsi que des cas manifestement problématiques qui ont été honorés et l'obligation d'amortissement n'a été introduite qu'en 2022. C'est pourquoi il n'est pas encore possible de déduire des données historiques un modèle solide pour les recouvrements futurs. Le CDF partage donc l'appréciation de l'AFF visant à s'abstenir d'activer les éventuels recouvrements dans le compte 2022 de la Confédération, mais sans préjudice pour les années suivantes.

2.5 Mécanisme de sauvetage pour entreprises d'électricité d'importance systémique (OFEN)

La Confédération a créé un mécanisme de sauvetage pour pouvoir sécuriser en cas de besoin la liquidité des entreprises d'électricité d'importance systémique. Dans ce but, elle a adopté la loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEI). Celle-ci est limitée à fin 2026. Le mécanisme de sauvetage a été activé en 2022 et une enveloppe financière de 4 milliards de francs a été accordée à Axpo Holding AG.

Évaluation des risques

Risque que les prêts éventuellement accordés ne soient pas représentés correctement au bilan. Il existe notamment le risque d'une surévaluation pour les prêts versés.

Approche de l'audit

Étude des accords conclus et des crédits éventuellement tirés au 31 décembre 2022.

Résultat de l'audit

La société Axpo Holding AG dispose auprès de la Confédération d'une enveloppe financière s'élevant à 4 milliards de francs, mais n'a sollicité aucun crédit en 2022.

Le mécanisme de sauvetage régit non seulement Axpo Holding AG, mais aussi Alpiq Holding AG et BKW AG. Ces trois entreprises doivent payer un forfait de mise à disposition afin de couvrir au moins partiellement les frais de la Confédération pour le déploiement du mécanisme de sauvetage. En 2022, la Confédération a pu encaisser des forfaits de mise à disposition s'élevant à 20 millions de francs.

Avec la mise en œuvre des instruments financiers IPSAS 41 durant l'exercice 2023, la représentation de ces promesses irrévocables de crédit dans le compte de la Confédération devra être examinée.

2.6 Réserve d'hiver (OFEN)

Pour pouvoir produire de l'énergie supplémentaire en cas de pénurie d'électricité, la Confédération a conclu avec General Electric Global Services GmbH un contrat portant sur la préparation d'une centrale de réserve temporaire à Birr. Ce contrat s'appuie sur l'ordonnance sur une réserve d'hiver (OIRH, RS 734.722), entrée en vigueur au 15 février 2023.

Évaluation des risques

Représentation incomplète ou incorrecte des coûts et des engagements dans le compte 2022.

Approche de l'audit

Étude et évaluation des documents relatifs au financement de la centrale de réserve.

Résultat de l'audit

Pour la mise à disposition de la centrale, la Confédération a versé en 2022 près de 150 millions de francs. Les dépenses ont été inscrites dans les charges de biens et services et d'exploitation. Le résultat annuel et le résultat financier ont été diminués de ce montant. Les coûts encourus par la Confédération et les éventuels loyers futurs lui seront remboursés sur trois ans conformément à l'art. 23, al. 1, OIRH. À cet effet, la rémunération pour utilisation du réseau de transport sera augmentée pendant trois ans à partir de 2024. De cette façon, l'achat aura un effet neutre au niveau du compte de la Confédération. Celle-ci ne pouvait pas encore toutefois délimiter les recettes attendues dans le compte 2022, cette disposition légale n'étant entrée en vigueur qu'en 2023. La comptabilisation a été réalisée en accord avec les directives du MGB+TC.

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

L'engagement de prévoyance en faveur du personnel s'élève au 31 décembre 2022 à 2,1 milliards de francs (contre 3,5 milliards de francs l'année précédente). Pour calculer cet engagement conformément à l'IPSAS 39 *Avantages du personnel*, l'AFF a retenu diverses hypothèses actuarielles.

Évaluation des risques

Les risques en lien avec l'IPSAS 39 sont ceux d'un engagement incomplet ou d'hypothèses incorrectes ou incompréhensibles.

Approche de l'audit

Les procédures d'audit consistent à plausibiliser et à discuter des paramètres retenus ainsi qu'à évaluer leur caractère approprié.

Résultat de l'audit

Les hypothèses actuarielles appliquées pour le calcul des engagements de prévoyance en faveur du personnel au 31 décembre 2022 selon IPSAS 39 sont acceptables.

Les hypothèses démographiques reposent sur la LPP 2020. Les hypothèses qui y sont prescrites ont été adaptées pour tenir compte de la situation spécifique de la Confédération. Ces adaptations s'appuient sur une analyse de données pour les années 2011 à 2018. Le CDF a vérifié cette analyse dans le cadre de l'audit du compte 2019 de la Confédération. À l'époque, les hypothèses ont été jugées plausibles. Le CDF suggère de procéder à l'analyse des données tous les cinq ans. En conséquence, la prochaine actualisation devrait avoir lieu en 2024.

Sur la base d'hypothèses modifiées, notamment en raison de la forte hausse du taux d'escompte (de 0,4 % à 2,2 %), l'engagement est nettement moins élevé que l'année précédente.

2.8 Migration des données de SAP R3 sur Oracle à SAP R3 sur Hana (OFIT / AFF)

En mai 2022, il a été procédé dans le cadre du programme SUPERB à une vaste migration de données SAP R3 (SAP P07) de la banque de données Oracle à la banque de données HANA. Le respect des règles légales lors de la reprise des données dans les nouveaux systèmes n'a pas été établi. Il s'agissait de la régularité de la tenue des comptes de l'année en cours ainsi que de l'obligation de conservation. Sur la base des analyses effectuées a posteriori et des documentations ultérieures, ainsi que de la prise de position de SAP sur la migration, une assurance appropriée a été atteinte concernant la migration des données.

Résultat de l'audit

Les données ont été correctement et intégralement reprises du système SAP P07 Oracle sur le système SAP P07 HANA. Le principe de la régularité est respecté, c'est-à-dire que les enregistrements sont complets, exacts et compréhensibles.

2.9 Actes frauduleux

ISA-CH 240 définit les obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit des états financiers. Dans ce domaine, des procédures d'audit doivent impérativement être effectuées.

Évaluation des risques

Le risque que des contrôles soient suspendus par le management est un risque important.

Approche de l'audit

Le CDF effectue des analyses portant sur des actes dolosifs et les erreurs qui s'y rapportent. Il procède notamment à l'interrogation des directions et des autres personnes, à des actes d'audit imprévus et à l'analyse des inscriptions au journal comptable.

Résultat de l'audit

Au cours de son audit, le CDF n'a eu connaissance d'aucun fait essentiel en rapport avec des actes délictueux ou frauduleux susceptibles d'entraîner une présentation notablement erronée du compte 2022 de la Confédération.

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 Erreurs identifiées qui ne nécessitent aucune correction (AFC / AFF)

Dans le cadre de la vérification de la clôture des comptes auprès de l'AFC et de l'AFF, le CDF a identifié diverses erreurs qui n'ont pas été corrigées pour des raisons de matérialité. Comme elles dépassent cependant individuellement le seuil de 50 millions de francs, ces erreurs sont commentées ci-après :

Décompte pour l'IFD (AFC)

Un décompte (novembre 2021) d'un canton s'est avéré incorrect sur le plan des intérêts moratoires. C'est pourquoi le versement à la Confédération a été trop faible de 60,69 millions de francs. Cet argent a été envoyé à la Confédération en avril 2022 avec un décompte rectificatif. Le montant fiscal de l'IFD a été trop faible du montant en question en 2021 et trop élevé du même montant en 2022.

Comptabilisation d'un décompte final annoncé pour remboursement par acompte (AFC)

Les partenaires fiscaux qui ont reçu des remboursements par acompte de plus de 75 millions de francs pour l'impôt anticipé pendant l'exercice en cours sont invités par l'AFC à annoncer le montant du décompte final au 31 décembre. Le montant annoncé est alors saisi dans les comptes de régularisation passifs. En raison d'une erreur d'interprétation de la réponse d'un partenaire fiscal, une régularisation a été comptabilisée pour un montant trop élevé de 243 millions de francs.

La comptabilisation erronée au niveau des comptes de régularisation passifs présente un rapport direct avec la provision pour l'impôt anticipé. Si la régularisation avait été comptabilisée correctement, la provision aurait été plus élevée de 200 millions de francs. La provision existante de 30 milliards de francs est donc trop faible de ce montant.

Adaptation des valeurs comptables de participation (AFF)

Lors de l'évaluation d'une participation, la conversion en monnaie étrangère d'un montant de 54 millions de francs n'a pas été comptabilisée correctement. De manière erronée, une adaptation durant l'année de la valeur comptable provenant de la conversion en monnaie étrangères a été comptabilisée dans le résultat annuel. La comptabilisation aurait dû avoir lieu directement dans le capital propre conformément aux règles du manuel MGB+TC. La valeur au bilan de la participation est correcte.

Conclusion

Les erreurs identifiées ne sont essentielles ni individuellement, ni de manière cumulée. C'est pourquoi il est possible de s'abstenir de les rectifier. Des explications complémentaires à cet égard figurent au chapitre 4.

3.2 Projet de Mitholz – provisions (SG-DDPS)

En 2020, le Conseil fédéral a décidé que l'ancien entrepôt de munitions de Mitholz serait évacué. Sur la base de cette décision, une première provision a été constituée à fin 2022. Celle-ci a été portée de 590 millions de francs à 1,4 milliard de francs au 31 décembre 2022. Dans le cadre d'une prise de position sur le message relatif à la provision de Mitholz, le CDF a indiqué que l'estimation actuelle était grevée de fortes incertitudes, tenant notamment au domaine des masses estimées et au traitement de la roche extraite. De nouveaux constats (par ex. relatifs à l'étendue de la pollution) peuvent nécessiter des adaptations importantes de cette estimation. Les risques sont publiés dans le compte de la Confédération, qui indique également que si ces risques se matérialisent, la mise en œuvre du plan d'évacuation dans son ensemble ne pourra être interrompue ou arrêtée sans autre.

Conclusion

La provision s'élevant à 1,4 milliard de francs repose sur la meilleure estimation qu'il soit actuellement possible de faire sur la base des connaissances disponibles. Elle n'intègre pas le renchérissement et la provision à long terme n'a pas été actualisée. À cet égard, l'AFF précise que l'effet d'une prise en compte correcte n'est pas essentiel. Le CDF est d'accord avec cette manière de procéder.

Le calcul comprend des incertitudes notables. Il convient donc de le réexaminer chaque année et de le revoir en fonction des connaissances actuelles. Dans ce contexte, il convient également de prouver que l'abandon du renchérissement et de l'actualisation continuent à n'avoir aucun effet notable sur le montant de la provision. La publication en annexe au compte de la Confédération de la provision de Mitholz est approuvée.

3.3 Stratégie de couverture Air2030 (AFF)

Au cours des prochaines années, la Confédération achètera de nouveaux avions de combat pour près de 6 milliards de francs. Les paiements encourus à ce titre devront être effectués en dollars US. La Trésorerie fédérale a couvert le besoin de devises étrangères. Il en résulte un cours fixe qui reste inchangé sur toute la durée de l'achat. Du point de vue de la Trésorerie fédérale, indépendamment du volume, cette couverture constitue une opération usuelle. Les achats en monnaies étrangères sont systématiquement couverts.

Conclusion

Les dollars US nécessaires pour l'achat ont été achetés et couverts contre les fluctuations de change. En raison du volume élevé de couverture pour l'achat de ces avions de combat, la valeur nominale de tous les contrats conclus à terme sur devises est passée de 6,9 milliards à près de 10,9 milliards de francs. Par suite des variations de change, des pertes de cours non réalisées de 505 millions de francs sont inscrites au bilan au 31 décembre 2022 (valeurs de remplacement négatives). L'inscription au bilan correspond aux règles en vigueur.

3.4 Provision non comptabilisée pour taxes à affectation spéciale (OFDF)

La Confédération perçoit des taxes dont les assujettis peuvent réclamer le remboursement à certaines conditions. Ces remboursements sont en partie effectués la même année que celle au cours de laquelle la redevance est perçue et en partie seulement les années suivantes. Au 31 décembre 2022, des remboursements sont en suspens pour un montant estimé à 404 millions de francs, dont environ 222 millions de francs en rapport avec la taxe sur le CO₂. Par ailleurs, 131 millions de francs résultent de l'impôt sur les huiles minérales. Comme en 2021, aucune provision n'est constituée pour ces remboursements en attente. La constitution d'une réserve pèserait sur le compte de la Confédération et devrait pouvoir être compensée par un prélèvement sur les financements spéciaux concernés, vu que la provision doit être transférée aux bénéficiaires finaux de l'affectation. Conformément aux bases légales actuelles, des provisions ne peuvent cependant pas être prises en compte dans les financements spéciaux. En lieu et place de la provision, les fonds affectés dans les capitaux étrangers sont donc présentés de manière plus élevée dans les comptes 2022. La prise en compte des provisions dans les financements spéciaux deviendra admissible avec la mise en œuvre des modifications de la LFC visant à simplifier et à optimiser la gestion des finances fédérales dans l'exercice 2023.

Conclusion

La première constitution des provisions nécessaires touchera les financements spéciaux concernés. En 2023, ceux-ci disposeront exceptionnellement de moins de ressources. Ces ressources avaient été trop utilisées dans le passé. En raison des bases légales en vigueur pour le compte 2022 de la Confédération, il est acceptable de s'abstenir de constituer une provision.

3.5 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 considération 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 4,6 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

Cet état de fait sera mis en évidence aussi à l'avenir dans le rapport d'organe de révision.

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

Deux nouvelles normes IPSAS sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2023 : la norme IPSAS 41 *Instruments financiers* remplace l'ancienne norme IPSAS 29 *Instruments financiers – comptabilisation et évaluation*. Elles contiennent de nouvelles exigences en matière de classification, de saisie et d'évaluation des actifs et passifs financiers. La norme IPSAS 42 *Avantages sociaux* régit la présentation des prestations sociales (notamment AVS, AI, AC, assurance militaire).

On attend dans les prochaines années l'introduction d'autres normes IPSAS, notamment les normes IPSAS 43 *Contrats de location*, IPSAS 44 *Actifs non courants détenus en vue de la vente et activités abandonnées*, IPSAS 45 *Immobilisations corporelles*, IPSAS 48 *Charges de transfert* et IPSAS 47 *Revenus*.

Conclusion

Les incidences de la mise en œuvre de la norme IPSAS 41 à partir du compte 2023 ont été examinées en profondeur. Divers éléments ne sont pas appliqués par l'AFF au motif que leurs incidences sur le compte de la Confédération ne sont pas essentielles. Le CDF a donné son accord à la méthode retenue, mais l'AFF devra prouver chaque année que les écarts décidés continuent, dans le cas d'une mise en œuvre correcte, à ne pas avoir d'incidences essentielles sur le compte de la Confédération. Si cette preuve ne pouvait plus être apportée, les écarts devraient être intégrés l'année suivante à l'annexe 2 de l'OFC.

L'introduction de la norme IPSAS 42 *Avantages sociaux* n'entraîne aucune adaptation nécessaire dans le compte 2023 de la Confédération.

Les autres nouvelles normes (IPSAS 45 et 48) entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025 ou à une date ultérieure. Leurs incidences sur le compte de la Confédération devront être examinées suffisamment tôt par l'AFF. Le CDF invite celle-ci à fournir des informations précoces.

4 Différences d'audit non corrigées

Le CDF juge une différence d'audit comme matérielle 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 matérielles 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.

4.1 Différences d'audit corrigées

Le CDF n'a constaté aucune présentation erronée (différence d'audit) corrigée par les instances compétentes pendant les travaux d'audit.

4.2 Différences d'audit non corrigées

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 2022 de la Confédération et n'ont donc pas été corrigées.

Description	Effets sur le bénéfice annuel (en millions de CHF)	Effets sur le capital propre (en millions de CHF)
Montants figurant dans le compte 2022	- 2 396	5 648
Différences d'audit non corrigées identifiées dans l'année sous revue :		
Décompte erroné de l'IFD : comptabilisation en avril 2022 au lieu de novembre 2021	- 61	0
Erreur d'interprétation : comptes de régularisation passifs enregistrés à une valeur trop élevée	243	243
Provision pour l'impôt anticipé trop faible découlant de l'erreur au niveau des comptes de régularisation passifs	- 200	- 200
Comptabilisation erronée lors de l'augmentation des valeurs comptables des participations : comptabilisées dans le compte de résultats au lieu de l'être directement dans le capital propre	- 54	0
Différences d'audit de l'exercice précédent corrigées dans l'exercice sous revue :		
Surévaluation des stocks de munitions	172	0

Description	Effets sur le bénéfice annuel (en millions de CHF)	Effets sur le capital propre (en millions de CHF)
Montants du compte de la Confédération compte tenu des différences d'audit non corrigées et des effets spéciaux découlant de l'année précédente	- 2 296	5 691

(+) = augmentation du bénéfice ou du capital propre / (-) = diminution du bénéfice ou du capital propre

4.3 Indications insuffisantes dans l'annexe ou présentations erronées dans le compte de la Confédération

Le CDF a constaté quelques indications insuffisantes dans l'annexe au compte 2022 de la Confédération. Celles-ci ont été communiquées à l'AFF à l'occasion des travaux d'audit et corrigées par cette dernière. Le CDF n'a fait aucune autre constatation essentielle concernant des présentations et divulgations erronées en liaison avec le compte 2022 de la Confédération.

4.4 Appréciation globale

Les différences d'audit constatées et non corrigées ne présentent pas un caractère essentiel, tant prises individuellement que de manière cumulée.

5 Système de contrôle interne

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

Dans son rapport du 29 mars 2023 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 – mais nécessité manifeste d'intervenir

Pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022, l'existence et l'efficacité des contrôles peuvent être confirmées pour les deux fournisseurs de prestations, à savoir l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et la Base d'aide au commandement (BAC) de l'armée.

Il existe néanmoins une nécessité d'intervenir dans certains domaines, et en partie de manière urgente :

Des lacunes existent à l'OFIT concernant les droits d'accès à certaines banques de données. Pour celles-ci, plusieurs utilisateurs possèdent un accès complet et peuvent y exécuter de vastes opérations dans un environnement productif sans que ces activités ne puissent être attribuées à une personne déterminée du fait que la journalisation effective des accès 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 urgent d'intervenir dans ce domaine qui devra être traité en 2023. 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 qu'il n'est pas opportun d'introduire une réserve quant à l'existence du SCI au niveau du compte de la Confédération. Cependant, ces flux financiers ne cessent d'augmenter. Le cas échéant en 2023, si cette problématique n'est pas suffisamment adressée par l'OFIT, une réserve pourrait s'avérer nécessaire.

D'autres points faibles apparaissent sur le plan du recours à « l'Emergency handler ». Celui-ci ne devrait être utilisé que rarement, puisqu'il permet d'attribuer de larges autorisations. Or, en 2022, il a été utilisé plus de 4000 fois. Lorsqu'il est utilisé, un contrôle dispendieux en aval des opérations effectuées est prévu. Le recours à d'autres rôles d'autorisation devrait être examiné.

S'agissant des systèmes audités conformément à l'annexe 2, seulement quelques tests de rétablissement peuvent être attestés. Or, les tests de rétablissement sont essentiels pour garantir la relance correcte et cohérente des systèmes après une panne ou une défaillance. Les offices métiers devraient être conscients qu'ils sont responsables pour mandater la réalisation de ces rétablissements et que celles-ci soient documentées en 2023.

L'OFIT est informé de ces constatations et les points faibles sont adressés. Des mesures pour y remédier sont en cours en 2023.




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 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 2021 et 2022










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.

Dans la colonne « Évaluation du SCI », le tableau montre les résultats d'un audit de fonctionnement au cours des exercices 2021 et 2022.

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Évaluation du SCI	
			2022	2021
Général	Contrôles informatiques généraux	OFIT ⁸		
	Contrôles informatiques généraux	BAC		
	IGDP (OFPER-CCHR)	OFPER		
	Workflow fournisseurs	AFF		
Revenus fiscaux	Revenus fiscaux incluant créances et corrections de valeur ainsi que délimitations périodiques :			
	– RPLP / RPLF	OFDF		
	– Droits de douane à l'importation, recettes de TVA et taxe sur les COV	OFDF		

⁸ L'annexe 2 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	
			2022	2021
	– Impôt sur le tabac	OFDF		●
	– TVA (perception / audit externe)	AFC	●	
	– Impôt fédéral direct division Surveillance cantons	AFC	●	
	– Impôt anticipé / droit de timbre (perception)	AFC		■
	– Division Recouvrement / division Finances	AFC		●
	– Impôt fédéral direct (contrôle de l'introduction du principe d'échéance dans les annonces cantonales)	AFC		●
	Impôt sur les maisons de jeu	CFMJ		●
Recettes	Compensations, revenus divers, créances avec les corrections de valeur	OFCL	●	
Personnel	Charges de personnel avec provisions et comptes de bilan associés	CS Pers DFF	●	
		OFDF	■	
		AFC	●	
		SECO	●	
Achats	Charges de biens et services et charges d'exploitation, charges d'armement, engagements et régularisations temporelles	SEM	●	
		OFROU	●	
		Déf		●
		OFCL		●
Immobilisations, immeubles	Immobilisations corporelles, y compris amortissements et comptes de régularisation passifs ainsi que provisions	OFCL	●	
		Déf		●
		OFCL / domaine EPF		■
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	OFT	● / ■	● / ■
		SECO		●
		OFAG (crédits d'investisse		●

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Évaluation du SCI	
			2022	2021
	assurances sociales, réévaluation de contributions à des investissements, réévaluation de prêts	ment / aides aux entreprises)		
		OFAG (paiements directs)		●
		OFL		■
Processus de stockage	Stocks y compris corrections de valeur ainsi que charges de matériel et de marchandises	Déf	●	
Treasury (Trésorerie fédérale)	Placements et engagements financiers, actifs et passifs transitoires ainsi que charges et revenus financiers	AFF	●	

Tableau 1 : Évaluations du SCI en 2022 et 2021 (source : CDF).

5.4 Commentaires sur l'évaluation du SCI pour l'exercice 2022

Les pages qui suivent contiennent un résumé des constatations issues des rapports rédigés à l'intention des UA auditées en 2022. 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 2022, l'existence et l'efficacité des contrôles informatiques généraux pour les systèmes et applications examinés auprès des deux fournisseurs de prestations sont confirmées. Il existe néanmoins à l'OFIT un besoin d'agir en 2023, parfois urgent, essentiellement dans le domaine des autorisations d'accès. De plus amples informations à cet égard figurent au chapitre 5.2.
OFPER CCHR	●	<i>Processus dans le système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP)</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

UA		Conclusion
		<p>de francs, du traitement de fin d'année, ainsi que de l'entretien technique de l'IGDP pour 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 intégrés dans les flux de travail et leur efficacité peut être confirmée. Les contrôles informatiques généraux sont établis et assurent un déroulement sans heurt. Les processus de mutation et de contrôle de l'IGDP relevant de la compétence des UA n'ont pas fait l'objet de cet audit.</p>
AFF	●	<p><i>Audit du processus du workflow des créanciers</i></p> <p>La plupart des unités administrative (UA) a délégué la gestion des factures fournisseurs au Centre de services en matière de finances du Département fédéral des finances (CDS) pour l'ensemble du processus, de la réception des factures jusqu'à leur validation via le workflow par les UA. Le CDS traite annuellement environ 390 000 factures y inclus les factures entre les unités administratives (UA) pour un montant comptabilisé d'environ 80 milliards de francs en 2021. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et les UA du Tribunal fédéral traitent leurs factures de manière autonome. Le CDF encourage toujours l'AFF à envisager la possibilité d'intégrer les UA du Tribunal fédéral au sein du CDS.</p> <p>Le CDF estime que l'organisation, le système informatique, le processus, ainsi que les contrôles mis en place au sein du CDS permettent de s'assurer de la conformité des comptes et de l'existence/efficacité du SCI dans le cadre du traitement des factures fournisseurs par le CDS et de leurs approbations via le workflow par les UA.</p>
Audits de fonctionnement		
OFDF	■	<p><i>Recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds (2021 : recettes de 1,7 milliard de francs)</i></p> <p>La redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) est une redevance qui dépend du poids total, du niveau d'émission et des kilomètres parcourus en Suisse et dans la Principauté de Liechtenstein. Les descriptions des contrôles ne sont parfois pas récentes. Il s'est avéré que certains contrôles n'étaient pas réalisés conformément à leur descriptif. Néanmoins, la plupart des contrôles clés audités sont efficaces et documentés de manière compréhensible. La conception des contrôles destinés à la séparation des fonctions entre la saisie d'une correction comptable et sa vérification dans les applications SI-RPLP et SET</p>

UA		Conclusion
		est insuffisante. Un contrôle compensatoire est effectué périodiquement depuis juillet 2022.
AFC	●	<p><i>TVA (perception / audit externe) (2021 : recettes nettes de 12 milliards de francs)</i></p> <p>Il existe une matrice structurée des risques et des contrôles. Les principaux contrôles y sont représentés. Tous les processus importants sont assortis d'une description incluant les contrôles. Les contrôles clés prévus sont en grande partie appropriés et complets. Dans les domaines audités, le SCI existe et est globalement efficace. Dans le domaine des décomptes complémentaires et des bonifications (contrôles automatisés), il existe une lacune dans le SCI. Une recommandation a été émise à cet égard. De même, l'AFC doit vérifier sur deux points si des améliorations ou des simplifications seraient possibles.</p>
AFC	●	<p><i>Impôt fédéral direct (IFD), division Surveillance cantons (recettes de l'impôt fédéral direct en 2021 : 25,4 milliards de francs avant parts cantonales et facturation des cantons portant sur l'impôt anticipé remboursé à des personnes physiques : 7,5 milliards de francs en 2021)</i></p> <p>Ces dernières années, la division a renforcé son activité de surveillance. La procédure d'audit ainsi que les rapports aux cantons ont notamment été révisés.</p> <p>En novembre 2021, l'AFC a introduit l'application web DMAK (annonce de données et décompte des cantons) pour l'exécution numérique et la comptabilisation automatisée des annonces des cantons dans le domaine de l'IFD. Diverses mesures assurent que les données annoncées ne peuvent pas être modifiées. Le CDF a recommandé à l'AFC de procéder chaque mois et pour chaque canton à des opérations d'audit analytiques et à une évaluation portant sur les données annoncées et comptabilisées dans DMAK et SAP.</p> <p>Le SCI de la division existe. Les sondages ont confirmé l'efficacité d'une sélection de contrôles. La documentation des processus et des contrôles clés du SCI peut être ponctuellement améliorée.</p>
OFAG	●	<p><i>Processus de recettes – Patentes et concessions (produit des patentes et concessions en 2021 : 232,3 millions de francs)</i></p> <p>L'audit a porté sur le domaine des recettes provenant de ventes aux enchères des contingents. Depuis le 1^{er} janvier 2021, les ventes aux enchères sont exclusivement réalisées par le biais de l'application Internet « eKontingente » mise à disposition par l'OFAG, ce qui a permis de réduire les étapes manuelles et donc les risques d'erreurs qui en découlent. Malgré un potentiel d'optimisation (par ex. adaptations dans le processus afin de</p>

UA		Conclusion
		simplifier les contrôles), l'existence d'un SCI efficace peut être confirmée pour le processus partiel audité « distribuer le contingent douanier par une vente aux enchères ».
CS Pers DFF	●	<p><i>Processus de personnel (charges de personnel des bénéficiaires de prestations de services en 2021 : 1,4 milliard de francs)</i></p> <p>Le CS Pers DFF fournit ses prestations pour les douze unités administratives du DFF, ainsi que pour le ministère public de la Confédération et sa commission de surveillance. La documentation du SCI dans le processus de personnel ne correspond plus à la réalité sur tous les points et devrait être actualisée. Les contrôles prévus dans les matrices de contrôle des risques couvrent fondamentalement les risques clés des processus audités. L'efficacité des contrôles sélectionnés peut être confirmée, à l'exception des processus Assurances sociales et Autorisations de mandats. Pour les prestations d'assurances sociales, il n'est toujours pas garanti que le CS Pers DFF réclame toutes les indemnités journalières des assureurs et les perçoive pour les bénéficiaires de prestations. Le CS Pers DFF est tenu de contrôler intégralement les assurances sociales et de réclamer sans délai les prestations manquantes. S'agissant des montants, ceux-ci sont mineurs dans le cadre du compte de la Confédération.</p>
OFDF	■	<p><i>Processus de personnel (charges de personnel en 2021 : 622 millions de francs)</i></p> <p>L'existence du SCI à l'OFDF peut être confirmée. Le contrôle des mutations de salaires pertinentes sur le plan financier est efficace. Tout de même, des améliorations peuvent encore être apportées. La documentation du SCI devrait être vérifiée par l'OFDF et adaptée selon les besoins. L'efficacité des contrôles pour les mutations pertinentes pour les salaires peut être confirmée. S'agissant des allocations/frais pro rata temporis, des indemnités de fonction, des entrées de personnel, des congés non payés et des autorisations, l'efficacité ne peut pas être confirmée. Le processus « Allocations/frais pro rata temporis » reste grevé de risques et est toujours inefficace. La conception du processus envisagée devrait garantir un processus plus sûr et plus efficace à partir de 2023 jusqu'à ce qu'un nouveau système de planification des affectations de personnel ait remplacé le système actuel (prévu pour 2024/25).</p>
AFC	●	<p><i>Processus de personnel (charges de personnel en 2021 : 177 millions de francs)</i></p> <p>Le SCI dans le processus du personnel existe et est efficace. Les contrôles clés prévus sont appropriés et complets pour détecter</p>

UA		Conclusion
		les risques d'indications erronées matérielles dans les comptes annuels. Les contrôles clés sont réalisés et sont documentés.
SECO	●	<p><i>Processus de personnel (charges de personnel en 2021 : 95,3 millions de francs)</i></p> <p>Le SCI existant est complet et bien décrit dans la matrice des risques et des contrôles. Les contrôles définis sont documentés, appropriés et exhaustifs. Les contrôles clés audités sont efficaces. Les lacunes de contrôle constatées sont comblées par des contrôles compensatoires.</p>
SEM	●	<p><i>Processus d'achats (charges de biens et de services et charges d'exploitation 2021 : 189 millions de francs)</i></p> <p>Le SCI est documenté. L'audit effectué montre que les risques clés sont décrits dans le cadre des processus. Des contrôles correspondants sont définis et mis en œuvre dans les procédures. Les contrôles définis conviennent pour gérer efficacement les risques de contrôle. Le SCI est efficace. Aucune défaillance de contrôle n'a été constatée dans le cadre de l'audit.</p>
OFROU	●	<p><i>Charges pour les routes nationales (charges pour la planification de l'entretien des routes nationales (UPLaNs) en 2021 : 354 millions de francs)</i></p> <p>Les processus et les contrôles prévus sont appropriés. Les contrôles du SCI existent et sont efficaces, mais la matrice de contrôle des risques doit être adaptée à la pratique effective. Dans ce contexte, il convient notamment de décrire de manière compréhensible les descriptifs de contrôles. Par ailleurs, des améliorations sont possibles au niveau de la documentation des contrôles effectués. L'activité de contrôle doit être documentée de manière systématique et vérifiable. Aucune lacune de contrôle n'a été constatée dans le cadre de l'audit.</p>
OFCL	●	<p><i>Processus de placements (immobilisations corporelles 2021 : valeur comptable de 5,3 milliards de francs)</i></p> <p>Le SCI dans le processus de placements pertinent sur le plan financier existe et est efficace. Aucune déficience majeure n'a été constatée, mais certaines indications ont été consignées dans le rapport en vue de la révision formelle du SCI.</p>
OFT	●/■	<p><i>Audits du SCI de l'OFT</i></p> <p>À l'OFT, divers audits ont été réalisés en 2022 au sujet de l'existence du SCI. L'application et la documentation des contrôles clés sont fondamentalement appropriées et les contrôles clés audités sont efficaces. En raison de l'exécution partiellement informelle des processus « Maîtrises de système (y compris monitoring) » et « Convention de mise en œuvre », leur efficacité n'a cependant pas pu être intégralement évaluée. Dans</p>

UA		Conclusion
		les autres domaines audités, l'existence du SCI est confirmée. Des contrôles compensatoires ont été identifiés dans les processus financiers en raison de séparations ponctuellement insuffisantes entre les fonctions et ont été adressés dans le cadre du processus SAP GRC. Ces contrôles sont jugés efficaces.
Déf	●	<p><i>Processus de stockage (stocks au 31 décembre 2021 : 4,4 milliards de francs)</i></p> <p>Les processus essentiels pour la gestion des stocks sont consignés sous une forme axée sur les risques et adéquate. Il existe un environnement de contrôle approprié qui garantit que le SCI puisse fonctionner efficacement à l'intérieur de la structure d'organisation. L'efficacité et donc le fonctionnement durable et correct des contrôles clés (y compris l'application systématique du principe des 4 yeux et de la séparation des fonctions) sont garantis.</p> <p>L'existence et l'efficacité du SCI dans le processus de stockage du groupe Défense sont confirmées. Il existe un besoin d'agir sur le plan de l'efficacité du SCI pour la Pharmacie de l'armée. À fin 2022, les stocks de la Pharmacie de l'armée sont d'une valeur négligeable par comparaison avec les autres stocks.</p>
AFF	●	<p><i>Processus de Treasury (Trésorerie fédérale)</i></p> <p>L'existence du SCI peut être confirmée. Pour les processus audités, les contrôles clés sont pour l'essentiel décrits de manière exhaustive et correcte. Dans le domaine des contrôles couvrant toute l'organisation, les activités de contrôle centrales sont intégralement décrites. Les contrôles informatiques généraux (ITGC) sont définis et sont actuellement intégrés dans le SCI. L'efficacité des ITGC pour les domaines Change-Management et IT Operations peut être confirmée. Dans le domaine Logical Access, ils sont majoritairement efficaces. La Trésorerie fédérale doit mettre en œuvre les mesures en liaison avec les autorisations d'accès privilégiées (banque de données productive et système d'exploitation) après l'achèvement du projet TMS2020. Cela renforcera encore davantage les contrôles dans le domaine Logical Access.</p>

Tableau 2 : Commentaires des évaluations du SCI en 2022 (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 2023 à 2025. La planification des contrôles repose sur une analyse des risques et sur des seuils de matérialité 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	OFPER	Tous les ans
	Workflow fournisseurs	AFF	2025
Revenus fiscaux	Revenus fiscaux avec créances et corrections de valeur, ainsi que régularisations temporelles		
	– 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
	– RPLP / RPLF	OFDF	2025
	– Impôt anticipé / droit de timbre (contrôle externe)	AFC	2023
	– Impôt anticipé / droit de timbre (remboursement)	AFC	2023
	– Impôt anticipé / droit de timbre (perception)	AFC	2024
	– Division Encaissement ou division Finances	AFC	2024
	– IFD (division Surveillance cantons)	AFC	2025
	– TVA (perception / contrôle externe)	AFC	2025
	Impôt sur les maisons de jeu	CFMJ	2024
	Recettes	Compensations, revenus divers, créances avec corrections de valeur	OFCL
OFAG			2025
Personnel	Charges de personnel avec les provisions et les comptes de bilan associés	Déf	2023
		SEM	2023
		DFAE	2024
		OFEV	2024
		CS Pers OFPER	2025
		OFDF	2025
		AFC	2025
		SECO	2025
Achats	Charges de biens et services et charges d'exploitation, charges d'armement, engagements ainsi que régularisations temporelles	ar Immo	2023
		Déf	2024
		OFCL	2024
		SEM	2025

Processus	Postes du compte de la Confédération	UA	Année du contrôle
		OFROU	2025
Immobilisations	Immobilisations corporelles et incorporelles, y compris amortissements et comptes de régularisation passifs, et provisions	OFROU	2023
		Déf	2024
		OFCL (domaine EPF)	2024
		ar Immo	2025
		OFCL	2025
Subventions	Parts de tiers aux revenus de la Confédération, indemnités à des collectivités publiques, contributions à des propres institutions, contributions à des tiers, contributions aux assurances sociales, réévaluation de contributions à des investissements, réévaluation de prêts	OFT	Tous les ans
		SECO	2023 / 2024
		OFEV	2023
		OFAG	2024 / 2025
		SEM	2023
		DFAE	2023
Stocks	Réserves / stocks de munitions y compris réévaluations, ainsi que charges de matériel et de marchandises	Déf	2025
Treasury (Trésorerie fédérale)	Placements et engagements financiers, actifs et passifs transitoires, ainsi que charges et revenus financiers	AFF	2025

Tableau 3 : Planification des rotations pour les audits de fonctionnement (source : CDF).

6 Suivi des états d'éléments 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 (environ 44 millions de francs au 31 décembre 2022), mais la base légale de ces prestations fait défaut. 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) est en cours d'élaboration afin de créer la base légale de ces prestations.

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

Au 31 décembre 2022, 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 par claire. Selon l'affectation prévue, les fonds doivent servir à des mesures d'accompagnement en vue d'un éventuel accord de libre-échange agro-alimentaire 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 Possibilité d'assainir les 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. C'est pourquoi la base légale prévoyant l'assainissement a été créée par la Confédération. Elle entre en vigueur au 1^{er} janvier 2023 (loi relative à PUBLICA, RS 172.222.1). Si un découvert au sens de la LPP atteint 5 % ou plus, la Confédération peut verser des contributions d'assainissement. Celles-ci sont sollicitées conformément aux règles légales après présentation des comptes annuels avec le budget suivant de la Confédération, mais une provision est déjà comptabilisée selon l'AFF l'année où apparaît le découvert. Au 31 décembre 2022, le taux de couverture réglementaire des caisses de prévoyance était de 96,7 % (contre 105,4 % l'année précédente). L'AFF devra examiner à temps la nécessité d'une provision à fin 2023.

7 Suivi des recommandations émises lors de précédents audits

Au cours de l'année sous revue, la recommandation donnée les années précédentes a pu être appréciées :

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

8 Autres constatations et éléments à communiquer

Ce chapitre informe sur les autres constatations et éléments à communiquer conformément à la norme ISA-CH 260.

8.1 Principales divergences d'opinions avec l'AFF

Le chapitre 2.2 indique que le CDF juge non conforme à la loi la constitution de provisions à hauteur de 0,5 milliard de francs prise en considération dans le compte de financement 2022. Elle conteste cette procédure depuis le compte 2017 de la Confédération. Pour sa part, l'AFF est d'avis que la prise en considération de la variation ne constitue qu'une modification de la pratique antérieure. Cette divergence d'opinions disparaît à partir de l'exercice 2023 avec l'adaptation de la loi sur les finances de la Confédération. D'une part, la définition des recettes et des dépenses a été adaptée. D'autre part, aucun compte de financement ne sera plus établi à partir de 2023.

8.2 Constatations 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 le 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 2021. Certaines constatations négatives figurant dans ces rapports ont été jugées essentielles pour le compte de la Confédération dans son ensemble. Elles ont été tirées au clair avec le concours de tous les services impliqués. Le CDF ne dispose d'aucune compétence pour vérifier les rapports des cantons.

8.3 Infractions à la loi ou à d'autres prescriptions légales

La norme ISA-CH 250 définit les obligations de l'auditeur pour tenir compte des effets de la loi et d'autres prescriptions légales sur les comptes annuels. L'analyse du CDF concernant les violations de la loi et d'autres prescriptions légales en liaison avec la norme ISA-CH 250 se fonde sur des entretiens et d'autres procédures de contrôle. Le CDF n'a eu aucune connaissance de présentations erronées essentielles dans le compte 2022 de la Confédération dues à des infractions à la loi ou à d'autres prescriptions juridiques.

8.4 Événements importants survenus après la date de clôture

Conformément aux exigences de la norme ISA-CH 560, le CDF a pris en considération les événements survenus après la date de clôture du bilan, ainsi que leur impact sur les comptes annuels.

Le compte de la Confédération expose de manière correcte que le 19 mars 2023, la Confédération a accordé à la BNS une garantie contre le risque de défaillance d'un montant de 100 milliards de francs. La BNS peut accorder au Credit Suisse des prêts d'aide sous forme de liquidités jusqu'à concurrence de ce montant. Cette garantie a pour but de

renforcer la stabilité du marché financier jusqu'à ce que la reprise de Crédit Suisse par UBS soit achevée.

En outre, la Confédération a accordé à UBS une garantie de perte à hauteur de 9 milliards de francs afin de réduire les risques susceptibles de découler de cette reprise pour UBS. Cette garantie se rapporte à un portefeuille délimité. La Confédération assume les pertes sur ce portefeuille si elles dépassent 5 milliards de francs. Cela est également présenté de manière correcte.

En complément de cette publication, le CDF constate que la présentation des comptes des deux garanties devra être analysée. Les effets qui en découlent devront être inscrits sans délai au bilan et au compte de résultats.

8.5 Autres informations

Les autres informations incluent les informations figurant dans le compte d'État, tome 1 « Rapport sur le compte d'État 2022 » dans les parties A « Rapport sur le compte de la Confédération », C « Gestion des crédits » et E « Arrêtés fédéraux ». Elles n'incluent pas la partie B « Compte annuel de la Confédération » ni le rapport correspondant du CDF. De même, la partie D « Comptes spéciaux et fonds alimenté par le supplément » ne fait pas partie des autres informations.

Sur la base des normes d'audit, le CDF doit lire les autres informations en examinant de manière critique les éventuelles contradictions par rapport aux comptes annuels. Il ne lui appartient cependant pas de vérifier les sections mentionnées. Par conséquent, le CDF ne délivre pas une opinion sur le contenu de ces sections.

Dans les parties C et E, le CDF a constaté diverses présentations erronées. Les corrections nécessaires ont pu être apportées. À l'avenir, il conviendra de veiller à ce que les autres informations fassent l'objet d'un contrôle de qualité par l'AFF, dans les trois versions linguistiques. Ce n'est qu'ensuite, mais suffisamment tôt, qu'elles seront envoyées au CDF pour examen.

Annexe 1 : 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
802	Office fédéral des transports
806	Office fédéral des routes
810	Office fédéral de l'environnement

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

Annexe 2 : Aperçu des systèmes financiers importants audités à l'OFIT et à la BAC

CASSA (Adega)	Cassa met à disposition le processus de transaction de caisse sans rupture de média depuis la caisse jusqu'à l'administration des finances. Ce système de caisse remplace l'application TCPOS.
BIERA	La plateforme des taxes de consommation désigne une collection de services destinés à la perception et au remboursement de taxes de consommation (impôt sur la bière, impôt sur le tabac, impôt sur les huiles minérales, taxe sur le CO ₂ , les COV, les automobiles, les spiritueux, le CBD, l'éthanol).
COMEAV	COMEAV est l'application principale de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières 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.
DMAK	DMAK (annonce de données et décomptes des cantons) est l'application par laquelle les administrations cantonales des contributions annoncent chaque mois à l'AFC leurs recettes au titre de l'IFD.
E-DEC	E-DEC (Electronic Declaration) est une application web basée sur Java. Les partenaires de la douane déclarent les marchandises destinées à l'importation et à l'exportation dans E-DEC.
GSD	L'application GSD (données de base communes de l'OFDF) est une banque de données servant à l'administration, au traitement (mutations, corrections) et à la mise à disposition centralisée 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 met à disposition deux fonctions principales de l'administration des contributions dans le domaine de la TVA : la gestion des dossiers (consultation des documents archivés d'un partenaire de TVA) et la gestion des dossiers en suspens.
MLI	La Multi-Layered Interface (MLI) sert d'interface pour la transmission des données entre SAP et les systèmes de facturation IMPMIN et « tabac + bière ». MLI fournit les données de facturation nécessaires à SAP.

MOE	MOE (dépôt de TVA en ligne) permet aux clients de l'AFC de déposer leur déclaration de TVA périodique par voie électronique et fait partie de 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 de 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 de Fiscal-IT.
ROE	L'application ROE (Radio- und Fernsehen Open Entry System) permet aux clients de transmettre en ligne la redevance de radio-télévision due par les entreprises et fait partie de Fiscal-IT.
RPLP	L'application RPLP est une solution informatique à haute disponibilité pour la perception de la redevance poids lourds liée aux prestations des véhicules suisses et étrangers assujettis à la RPLP.
RTFAS	Le système spécialisé RTFAS permet aux collaborateurs de l'AFC de traiter les événements administratifs liés à la redevance radio-télévision des entreprises et fait partie de 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.
SET (RPLP III)	Service européen de télépéage SET (European Electronic Toll Service).
SUFAS	Les étapes de processus à caractère général réalisées en amont (préparation des opérations et gestion des données de base) sont mises en œuvre dans SUFAS (système spécialisé indépendant du type d'impôt).

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 modifiable de la réception physique jusqu'au système SAP P07 de l'AFF, en passant par les entrées de livres de caisse.
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).
UNILUX	UNILUX est un logiciel individuel destiné à soutenir l'activité des réviseurs dans l'AFC, principalement conçu et développé pour la division Contrôle externe (DVS-EP). D'autres fonctions permettent par exemple la gestion des factures.
VOE / VST-DE et eF85	VOE (Verrechnungssteuer Online Einreichen, dépôt en ligne de l'impôt anticipé) permet aux clients de l'AFC de déposer en ligne leur déclaration d'impôt anticipé et fait partie de Fiscal-IT.

Annexe 3 : Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
ALE	Accord de libre-échange
ar Immo	armasuisse Immobilier
BAC	Base d'aide au commandement
BNS	Banque nationale suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CO ₂	Dioxyde de carbone
COV	Combinés 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
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 19 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
NA-CH	Normes suisses d'audit des états financiers (2022)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
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
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
OFL	Office fédéral du logement
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPER CCHS	Centre de compétence en ressources humaines (Competence Center Human Resources) de l'OFPER
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OMC	Organisation mondiale du commerce
Pers	Personnel
RI	Révision interne

RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
RPLS	Redevance forfaitaire sur le trafic lourd
SC	Centre de services
SCI	Système de contrôle interne
SC-Pers OFPER	Centre de services en matière de personnel de l'OFPER
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
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 à la 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).