



# **Audit de surveillance financière**

Suisse Tourisme



## Impressum

<b>Bestelladresse</b>	Contrôle fédéral des finances (CDF)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch/">http://www.efk.admin.ch/</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.14240.920.00427.03
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Centre de compétence 1
<b>Complément d'informations</b>	E-Mail: <a href="mailto:vincent.guggisberg@efk.admin.ch">vincent.guggisberg@efk.admin.ch</a>
<b>Informazioni complementari</b>	Tel. 058 463 12 07
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Französisch/Deutsch
<b>Texte original</b>	Français/allemand
<b>Testo originale</b>	Francese/Tedesco
<b>Original text</b>	French/German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)



Die Aufgabe von Schweiz Tourismus (ST) ist die touristische Landeswerbung. Zu diesem Zweck hat der Bund der Tourismusorganisation für die Periode 2012–2015 ein Globalbudget von 222 Millionen Franken zugewiesen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) übt auf der Grundlage einer Vereinbarung über das politische Controlling, Reporting und Monitoring (nachfolgend „Vereinbarung 2012–2015“) die Aufsicht über die Aktivitäten von ST aus.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte, ob die Mittel, die der Bund der Tourismus Organisation zur Verfügung stellt, konform, wirtschaftlich und nachvollziehbar eingesetzt werden. Diese Prüfung wurde zwischen Juni und August 2014 am Hauptsitz in Zürich sowie am Sitz in London durchgeführt, der zu den 26 ST-Vertretungen im Ausland zählt. Parallel dazu erhielt die EDK zwischen 2012 und 2014 drei Warnungen („Whistleblowing“), die in der vorliegenden Prüfung berücksichtigt wurden.

#### **Funktionsfähige Organisation, steigende Einnahmen, Kontrolle der Ausgaben ...**

Insgesamt fällt das Ergebnis dieser Prüfung positiv aus. ST verfügt über eine funktionsfähige und transparente Organisationsstruktur. Die Arbeitsabläufe sind mit der bemerkenswerten Ausnahme des Beschaffungswesens gut dokumentiert. Im Mai 2014 wurden das Organisationshandbuch und die wichtigsten Verfahren nach ISO 9001 zertifiziert. Die Personalverwaltung kann als gut beurteilt werden. Das Finanz- und Buchführungsverfahren gewährleistet die Integrität und Vollständigkeit der in der Jahresrechnung ausgewiesenen Kosten.

Die Aktivitäten von ST entsprechen den gesetzlichen Zielen und der Vereinbarung 2012–2015. ST führt auf der Grundlage eines integrierten Marketingsystems periodisch Marktanalysen durch, um ihre Massnahmen auf die attraktivsten Zielgruppen zu konzentrieren.

ST hat ihre Eigenfinanzierungskapazität durch strategische Partnerschaften verbessert, die zu erhöhten Einnahmen führten. 2013 wurden über diese Partnerschaften 8,9 Millionen Schweizer Franken generiert. Neben einer transparenten Ausgabenkontrolle hat ST auch Massnahmen umgesetzt, um die Konformität der Ausschreibungen nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht durchgehend zu gewährleisten.

Für das Monitoring und Reporting von ST wurden elf wesentliche Leistungsindikatoren (KPI oder Key Performance Indicators) identifiziert. Die EFK äussert sich nicht zur Relevanz dieser Indikatoren. Die Umsetzung der Ziele der Vereinbarung 2012–2015 kann mit den KPI jedoch ausreichend nachvollzogen werden.

Gemäss der internen Revision des SECO entsprechen die Aufsichtstätigkeiten des SECO den festgelegten Grundsätzen. Bei der sparsamen Verwendung der Ressourcen für die Aufsichtstätigkeiten bei ST besteht laut der internen Revision jedoch ein Verbesserungspotenzial.

### **... im Beschaffungswesen und in der Informatik sind jedoch grundlegende Massnahmen notwendig**

Die EFK stellt aber auch einige Punkten fest, bei denen Massnahmen getroffen werden müssen. So muss einerseits das Verfahren zur Ernennung des Leiters der externen Revisionsstelle anhand einer Revision der Verordnung über Schweiz Tourismus und der Vereinbarung 2012–2015 überprüft werden. Andererseits muss das Reporting zu den Kontrolltätigkeiten auch jene der 26 ST-Vertretungen im Ausland umfassen.

Bezüglich der Auslandsvertretungen lädt die EFK ST dazu ein, ein periodisches und systematisches Verfahren einzuführen, um das Management der wichtigsten dortigen Geschäftsrisiken sicherzustellen. Die EFK empfiehlt ST zudem, einen Prozess zur Überwachung der Aktivitäten der Auslandsvertretungen zu definieren, der die Aufgaben der Finanzprüfung, das Reporting und das Monitoring der wichtigsten Leistungsindikatoren umfasst.

Die EFK stellt fest, dass die Verfahren zur Vergabe von Aufträgen an Externe gestärkt werden müssen, damit sie mit den Bestimmungen der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>1</sup> übereinstimmen. ST ist dieser Verordnung seit dem 1. August 2010 unterstellt, erhielt jedoch erst im September 2013 durch ein Schreiben des SECO Kenntnis von dieser Verpflichtung. Das jährliche Beschaffungsvolumen von ST beträgt knapp 30 Millionen Franken.

ST ist zusammen mit weiteren wirtschaftlichen Akteuren Aktionärin der STC Switzerland Travel AG (STC), an die sie einen jährlichen Beitrag von 2,18 Millionen Franken leistet, nämlich für das Betreiben des Kundenkontaktcenter von ST. Die EFK begrüsst die Absicht von ST, das Mandat an STC einem transparenten Ausschreibungsverfahren zu unterwerfen, und empfiehlt ST, diesen Schritt möglichst rasch zu vollziehen. In Rahmen der Prüfung konnte zudem kein Benchmark gefunden werden, der die Höhe des jährlichen Beitrags von ST an STC validieren würde. Die EFK fordert ST dazu auf, ihre Geschäftsbeziehung mit der STC kritisch zu analysieren und insbesondere die Bedingungen der vereinbarten Pauschalentschädigungen zu prüfen.

Bezüglich Finanzen und Buchführung ist die EFK der Meinung, dass die Entwicklung und Nutzung der stillen Reserven (rund 10 Millionen Franken per Ende 2013) transparenter dargelegt werden muss. Ausserdem sollten Nutzungsbestimmungen für die langfristigen Rückstellungen definiert werden, die zur Finanzierung ausserordentlicher Ereignisse verwendet werden (fast 5 Millionen Franken gemäss Jahresrechnung 2013).

Im Informatikbereich schliesslich empfiehlt die EFK ST, organisatorische Massnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit insbesondere an den Schnittstellen zwischen den eigenen Systemen zu verbessern und die internen Prozesse zu vereinfachen. Ausserdem sollten die Kontrollverfahren optimiert werden, um die Integrität der Daten zu gewährleisten und die Informatiksicherheit zu stärken. Die EFK empfiehlt ST, die Kontinuität der Informatikverwaltung für alle Schnittstellen im IT-Bereich sicherzustellen.

**Originaltext der Zusammenfassung sowie Kapitel 1 bis 4 und 7 sind auf Französisch**

---

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 3 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen VöB (SR 172.056.11).



Audit de surveillance financière

Suisse Tourisme

L'essentiel en bref

---

Suisse Tourisme (ST) a pour tâche la promotion de la place touristique suisse. A ce titre, la Confédération lui alloue une enveloppe budgétaire d'un montant de 222 millions de francs pour la période 2012-2015. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) assure la surveillance des activités de ST sur la base d'une Convention relative au contrôle politique, de *reporting* et de *monitoring* (ci-après «Convention 2012-2015»).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié la conformité, l'économie et la traçabilité de l'utilisation des ressources financières mises à disposition par la Confédération à ST. Cet audit a été réalisé entre juin et août 2014 au siège central de Zurich et à Londres, l'une des 26 représentations à l'étranger de ST. Parallèlement, le CDF a reçu trois alertes (« Whistleblowing ») entre 2012 et 2014, qu'il a pris en compte dans le cadre du présent audit.

### **Organisation fonctionnelle, recettes en hausse, maîtrise des dépenses...**

Globalement, le résultat de cet audit est positif. ST dispose d'une structure organisationnelle fonctionnelle et transparente. Les processus de travail sont bien documentés, à l'exception notable du processus des achats. En mai 2014, le manuel d'organisation et les principales procédures ont été certifiés ISO 9001. La gestion du personnel peut être qualifiée de bonne. Le processus financier et comptable garantit l'intégrité et l'exhaustivité des coûts figurant dans les états financiers.

Les activités de ST respectent les objectifs légaux et la Convention 2012-2015. S'appuyant sur un système de marketing intégré, ST effectue périodiquement différentes analyses de marchés de manière à concentrer son action sur les publics-cibles les plus attrayants.

ST a amélioré sa capacité d'autofinancement grâce à la hausse des recettes liées aux partenariats stratégiques. Ces partenariats ont généré 8,9 millions de francs suisses en 2013. Outre une maîtrise transparente des dépenses, ST a mis en œuvre des mesures pour systématiquement garantir la conformité des adjudications conformes aux marchés publics.

Onze indicateurs de performance (KPI ou *Key Performance Indicators*) ont été établis pour les activités de *monitoring* et de *reporting* de ST. Le CDF ne se prononce pas sur la pertinence de ces indicateurs, mais relève qu'ils permettent d'assurer une traçabilité suffisante de la mise en œuvre des objectifs de la Convention 2012-2015.

Selon la révision interne du SECO, les activités de surveillance du SECO sont conformes aux principes établis. Toujours selon cette révision interne du SECO, un potentiel d'amélioration dans l'utilisation économe des ressources affectées aux activités de surveillance chez ST a été décelé.



### **... mais des mesures essentielles à prendre dans le domaine des achats et de l'informatique**

Le CDF a néanmoins identifié une série d'actions à entreprendre. D'une part, le processus de nomination du chef de l'organe de révision externe doit être modifié par une révision de l'ordonnance sur Suisse Tourisme et de la Convention 2012-2015. D'autre part, il est nécessaire que le *reporting* des activités de contrôle englobe aussi les 26 représentations de ST à l'étranger.

Au niveau des représentations étrangères, le CDF invite encore ST à mettre en œuvre une gestion périodique et systématique des principaux risques opérationnels auxquels ce dernier pourrait être confronté. Le CDF recommande aussi à ST de définir pour la supervision des activités des représentations à l'étranger, un processus qui intègre les tâches d'audit financier, de *reporting* et de *monitoring* des indicateurs de performances.

Le CDF a constaté que les procédures d'attribution de mandats externes devaient être renforcées pour convenir aux dispositions de l'ordonnance sur les marchés publics<sup>2</sup>. Des mesures devraient être prises pour mieux documenter et surveiller ce domaine. ST est soumis à ces dispositions depuis le 1<sup>er</sup> août 2010, mais en a seulement pris connaissance en septembre 2013 dans une lettre du SECO. Chaque année, le volume d'achat de ST s'élève à près de 30 millions de francs.

Aux côtés d'autres acteurs économiques, ST est actionnaire de STC Switzerland Travel AG (STC), à qui il verse une contribution annuelle de 2,18 millions de francs, notamment pour l'exploitation du centre de contact pour la clientèle de ST. Le CDF salue la volonté de ST de soumettre cette participation dans STC à une procédure transparente d'appel d'offres et lui recommande de s'engager au plus vite dans cette direction. S'agissant du montant annuellement octroyé à STC, l'audit n'a pas permis de trouver le *benchmark* permettant de valider ce montant. Le CDF invite ST à analyser de manière critique sa relation avec STC, s'agissant en particulier des conditions de rémunérations forfaitaires établies avec celle-ci.

Concernant le volet financier et comptable, le CDF est d'avis qu'une meilleure transparence doit être donnée à l'évolution et l'utilisation des réserves latentes (environ 10 millions de francs à fin 2013), notamment en définissant des règles d'utilisation pour la provision à long terme instituée pour faire face à des événements extraordinaires (près de 5 millions selon le bilan 2013).

Enfin, dans le domaine informatique, le CDF invite ST à prendre des mesures organisationnelles pour renforcer la sécurité notamment liée aux interfaces entre ses systèmes et simplifier les processus internes. Des procédures de contrôle peuvent être optimisées pour garantir l'intégrité des données tout en renforçant les aspects liés à la sécurité informatique. Le CDF recommande à ST d'assurer la continuité de la gestion informatique pour l'ensemble des interfaces dans le domaine des technologies de l'information.

**Le texte original des chapitres 5 et 6 est en allemand.**

---

<sup>2</sup> Voir le chapitre 3 de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)



Verifica di vigilanza finanziaria

Svizzera Turismo

L'essenziale in breve

---

Svizzera Turismo (ST) ha il compito di promuovere la piazza turistica svizzera. A tal fine, la Confederazione accorda a ST un preventivo globale di 222 milioni di franchi per il periodo 2012–2015. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) assicura la vigilanza delle attività di ST sulla base di una convenzione relativa al controllo politico, di *reporting* e di monitoraggio (di seguito «Convenzione 2012–2015»).

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la conformità, l'economicità e la tracciabilità dell'utilizzazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla Confederazione a ST. Questa verifica è stata effettuata tra giugno e agosto 2014 presso la sede centrale di Zurigo e a Londra, una delle 26 rappresentanze all'estero di ST. Parallelamente, tra il 2012 e il 2014, il CDF ha ricevuto tre segnalazioni («Whistleblowing»), che ha preso in considerazione nel quadro della presente verifica.

#### **Organizzazione funzionale, entrate in aumento, controllo delle uscite...**

Complessivamente il risultato di questa verifica è positivo. Svizzera Turismo dispone di una struttura organizzativa funzionale e trasparente. I processi lavorativi sono ben documentati ad eccezione degli acquisti. Nel mese di maggio del 2014 il manuale di organizzazione e le principali procedure hanno ottenuto la certificazione ISO 9001. La gestione del personale può essere qualificata buona. Il processo finanziario e contabile garantisce l'integrità e l'eshaustività dei costi che figurano nei rendiconti finanziari.

Le attività di ST sono conformi agli obiettivi legali e alla Convenzione 2012–2015. Fondandosi su un sistema di marketing integrato, ST effettua periodicamente varie analisi di mercato in modo da concentrare la sua azione sui destinatari più interessanti.

Svizzera Turismo ha migliorato la sua capacità di autofinanziamento grazie all'aumento delle entrate legate ai partenariati strategici. Nel 2013 questi ultimi hanno generato 8,9 milioni di franchi svizzeri. Oltre ad un controllo trasparente delle uscite, ST ha attuato misure per garantire sistematicamente che gli appalti siano conformi alle disposizioni degli acquisti pubblici.

Per le attività di monitoraggio e reporting di ST sono stati stabiliti 11 indicatori di prestazione (KPI o «key performance indicators»). Il CDF non si pronuncia sulla pertinenza di questi indicatori ma evidenzia che essi permettono di assicurare una tracciabilità sufficiente dell'attuazione degli obiettivi della Convenzione 2012–2015.

Secondo la revisione interna della SECO, le sue attività di vigilanza sono conformi ai principi stabiliti. Sempre secondo questa revisione interna, è stato rilevato un potenziale di miglioramento nell'utilizzo parsimonioso delle risorse destinate alle attività di vigilanza presso ST.



### **... ma bisogna prendere misure sostanziali nell'ambito degli acquisti e dell'informatica**

Il CDF ha ciononostante identificato una serie di azioni necessarie da intraprendere. Da un lato deve essere rivisto il processo di nomina del capo dell'organo esterno attraverso la revisione dell'Ordinanza di Svizzera Turismo e della Convenzione 2012–2015. D'altro lato è necessario che il *reporting* delle attività di controllo includa anche le 26 rappresentanze di ST all'estero.

Con riferimento alle rappresentanze straniere, il CDF invita nuovamente ST a implementare una gestione periodica e sistematica dei principali rischi operativi che potrebbero sopraggiungere. Il CDF raccomanda inoltre a ST di definire un processo di supervisione delle attività delle rappresentanze all'estero che integri i compiti di verifica finanziaria, di *reporting* e di monitoraggio degli indicatori delle prestazioni.

Il CDF ha constatato che le procedure di attribuzione dei mandati esterni dovrebbero essere rafforzate per soddisfare le disposizioni dell'ordinanza sugli acquisti pubblici<sup>3</sup>. Per meglio documentare e sorvegliare questo settore dovrebbero essere prese misure. Svizzera Turismo è sottoposta a queste misure dal 1° agosto 2010 ma ne è venuta a conoscenza solamente nel settembre del 2013 attraverso uno scritto della SECO. Ogni anno il volume di acquisti di ST ammonta a quasi 30 milioni di franchi.

Accanto ad altri attori economici, ST è azionista di STC Switzerland Travel AG (STC) alla quale versa un contributo annuo di 2,18 milioni di franchi, in particolare per l'utilizzazione del centro di contatto per la clientela di ST. Il CDF accoglie la volontà di ST di sottoporre questa partecipazione in seno a STC a una procedura trasparente di gara d'appalto e raccomanda a ST di impegnarsi al più presto in questa direzione. Trattandosi di un importo concesso annualmente a STC, la verifica non ha permesso di rilevare il *benchmark* che permettesse di convalidare tale importo. Il CDF invita ST ad analizzare in maniera critica la sua relazione con STC, dato che si tratta in particolare delle condizioni di remunerazione forfettarie stabilite con lo stesso STC.

Riguardo all'aspetto finanziario e contabile, il CDF ritiene che dovrebbe esservi più trasparenza nell'evoluzione e nell'utilizzo delle riserve occulte (ca. 10 mio. fr. a fine 2013), così come alla definizione delle norme d'utilizzo per gli accantonamenti a lungo termine istituiti per far fronte a eventi straordinari (quasi 5 mio. secondo il bilancio 2013).

Infine, nel settore informatico, il CDF invita ST ad adottare misure organizzative per rafforzare la sicurezza legata in particolar modo alle interfacce tra i suoi sistemi e semplificare i processi interni. Le procedure di controllo possono essere ottimizzate per garantire l'integrità dei dati, rafforzando gli aspetti legati alla sicurezza informatica. Il CDF raccomanda a ST di assicurare la continuità della gestione informatica per l'insieme delle interfacce nel settore delle tecnologie dell'informazione.

**Testo originale in francese (riassunto e capitoli 1-4 + 7) e in tedesco (capitoli 5-6)**

---

<sup>3</sup> Vedi capitolo 3 ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11)



Audit of financial supervision  
Switzerland Tourism  
Key points

---

Switzerland Tourism (ST) is tasked with promoting Switzerland as a tourist destination. As such, the Confederation has allocated a global budget of CHF 222 million to it for the period from 2012 to 2015. The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) supervises ST's activities based on an agreement relating to policy control, reporting and monitoring (hereinafter referred to as the "2012-2015 Agreement").

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the economics, compliance and traceability of the use of the financial resources made available by the Confederation to ST. This audit was carried out between June and August 2014 at the central headquarters in Zurich and in London, one of the 26 ST branches situated abroad. Parallel to this, the SFAO received three whistle-blower reports between 2012 and 2014, which it took account of within the scope of this audit.

**Functional organisation, increased receipts, contained spending...**

Overall, the result of this audit is positive. ST has a functional and transparent organisational structure. The work processes are well documented, with the notable exception of procurement. In May 2014, the organisation manual and the main procedures were ISO 9001 certified. Personnel management can be described as good. The financial and accounting process ensures the integrity and completeness of the costs found in the financial statements.

ST's activities are in compliance with the legal objectives of the 2012-2015 Agreement. Based on an integrated marketing system, ST periodically conducts different market analyses with a view to focussing its attention on the most attractive target audiences.

ST has improved its self-financing ability thanks to the increase in receipts linked to strategic partnerships. These partnerships generated 8.9 million francs in 2013. In addition to clear containment of spending, ST has implemented measures to systematically ensure tenders are in compliance with public procurement tendering procedures.

Eleven key performance indicators (KPIs) were drawn up for ST monitoring and reporting activities. The SFAO makes no comment on the relevance of these indicators but noted that they help ensure sufficient traceability of the implementation of the 2012-2015 Agreement objectives.

According to SECO's own internal auditing, the monitoring activities of SECO are in line with the established principles. According to this internal auditing, potential for improvement was identified regarding the economical use of the resources allocated to supervisions activities at ST.



**... but key measures need to be taken in the areas of procurement and IT.**

The SFAO nevertheless identified a series of actions that need to be taken. On the one hand, the appointment process for the Head of the external audit body needs to be reviewed by revising the Ordinance on Switzerland Tourism and the 2012-2015 Agreement. On the other, the reporting on control activities also needs to cover the 26 ST representations abroad.

At the level of the foreign representations, the SFAO again calls upon ST to implement periodic and systematic management of the main operational risks that might arise. The SFAO also recommends to ST to define a process for supervising the activities of the foreign representations which includes the tasks of financial audits, reporting and monitoring of key performance indicators.

The SFAO noted that the procedures for awarding external mandates should be tightened to be in line with the provisions of the Ordinance on Public Procurement<sup>4</sup>. Measures should be taken to better document and supervise this sector. ST has been subject to this since 1 August 2010 but only became aware of it in September 2013 due to a letter from SECO. Each year, ST's procurement volume amounts to nearly CHF 30 million.

Alongside other economic players, ST is a shareholder of STC Switzerland Travel AG (STC), to which it pays an annual contribution of CHF 2.18 million, namely for the operation of the customer contact center for ST. The SFAO welcomes the willingness of ST to subject this participation in STC to a transparent tender procedure and recommends that it move forward in this direction as quickly as possible. As regards the amount given annually to STC, the audit failed to find the benchmark to validate this amount. The SFAO urges ST to critically examine its relations with STC with particular regard to the lump-sum remuneration conditions established with it.

Concerning the financial and accounting component, the SFAO is of the opinion that there must be improved transparency regarding the development and use of hidden reserves (approximately 10 million at the end of 2013) as well as the definition of utilisation rules for the long-term provisions for dealing with extraordinary events (close to CHF 5 million according to the 2013 figures).

Finally, in the area of IT, the SFAO urges ST to take organisational measures to boost security in particular relating to the interfaces between its systems and to simplify internal processes. Control procedures can be optimised to ensure data integrity whilst reinforcing information security aspects. The SFAO recommends that ST ensure continuity of IT management for all of the interfaces in the area of IT.

**Original text in French (summary and chapters 1-4 & 7) and in German (chapters 5-6)**

---

<sup>4</sup> See chapter 3 of the Ordinance on Public Procurement – PPO – RS 172.056.11



Position générale du SECO vis-à-vis de l'audit :

Le SECO prend connaissance avec satisfaction des résultats positifs du contrôle. Il est bien aise de savoir qu'aux yeux du CDF, les activités de Suisse Tourisme sont conformes aux bases juridiques qui les régissent et que Suisse Tourisme a fait bon usage des ressources en termes de finances et de personnel. Autre constat réjouissant : la structure de Suisse Tourisme est jugée fonctionnelle, et l'organisation et les processus sont largement adaptés, transparents et bien documentés. Cette bonne appréciation se recoupe avec celle du SECO : Suisse Tourisme fournit des prestations de qualité et un excellent travail. Le SECO est également satisfait du contrôle, souligné dans le rapport, de la surveillance exercée par lui sur Suisse Tourisme. La surveillance exercée par le SECO est jugée adéquate.

Le SECO remercie en outre le CDF pour la recommandation formulée au sujet de l'organe de révision de Suisse Tourisme et de l'élection de son chef. Il estime que cette recommandation est claire. Les adaptations nécessaires seront effectuées, et les mesures qui s'imposent prises dans le cadre de la révision de l'ordonnance concernant Suisse Tourisme. Les travaux à cet effet sont déjà lancés et devraient arriver à leur terme fin 2016.

Le SECO adhère aussi aux recommandations adressées par le CDF à Suisse Tourisme. Leur mise en œuvre devrait réduire en particulier les risques opérationnels de Suisse Tourisme, ce dont le SECO se félicite. Le SECO surveillera, dans le cadre de la convention conclue entre le SECO et Suisse Tourisme sur le controlling politique, le reporting et le monitoring, la manière dont Suisse Tourisme appliquera les recommandations.



Position générale du Suisse Tourisme vis-à-vis de l'audit :

Dans son rapport sur la conformité, l'efficacité et la transparence de l'utilisation des moyens financiers mis à disposition par la Confédération, le Contrôle fédéral des finances (CDF) donne à Suisse Tourisme (ST) une appréciation globalement positive. Les activités et l'utilisation des moyens de ST remplissent le mandat de la Confédération. Le Comité et la direction de ST ont pris connaissance de ce résultat positif avec satisfaction.

Par ailleurs, ST a pris connaissance des recommandations émises dans ce rapport et les mettra en œuvre dans le cadre de son mandat, en fonction des ressources disponibles et des restrictions budgétaires. Le Comité a chargé la direction d'élaborer une planification de cette mise en œuvre.

Indépendamment du rapport, nombre des recommandations du CDF sont déjà en cours de réalisation. Cela concerne en particulier le domaine de l'attribution de marchés à des fournisseurs. Le CDF atteste que ST a, à l'annonce de son assujettissement à l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de la Confédération (OMP) en septembre 2013, pris immédiatement les mesures nécessaires et qu'il a déjà mis en place des processus d'attribution bien structurés. Les recommandations du CDF aideront ST à se mettre encore plus efficacement en conformité avec la loi.

Le mandat principal de ST est d'attirer plus de visiteurs en Suisse. Si elle entend être efficace, la mise en œuvre de ce mandat requiert dynamisme et flexibilité, une étroite proximité aux marchés, ainsi qu'une culture d'entreprise qui attire les meilleurs spécialistes internationaux du marketing et du tourisme, et qui soit susceptible de progresser dans un environnement en mutation permanente. C'est donc avec une certaine inquiétude que le Comité constate que les recommandations du CDF augmenteront la charge administrative et que les moyens destinés aux activités sur les marchés et à l'acquisition des hôtes s'en trouveront affectés. Pour l'implication étroite de la branche, l'entreprise de droit public qu'est Suisse Tourisme dispose d'une structure de membres. Quelque 695 membres financent à plus de 40% le budget de ST et sont représentés au sein du Comité. Ces derniers soulignent leur intérêt à avoir une organisation souple et efficace sur les marchés.

Le Comité charge donc la direction de veiller à maintenir la charge administrative au niveau le plus bas possible lors de la mise en œuvre des recommandations du CDF et de donner une grande importance au respect de l'équilibre entre les tâches administratives et la nécessité pour ST d'être proche des marchés.



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mission et déroulement d'audit</b>	<b>14</b>
1.1	Préambule	14
1.2	Mandat et questions d'audit	14
1.3	Documentation et entretiens	14
<b>2</b>	<b>La stratégie et les activités de ST sont conformes aux objectifs légaux</b>	<b>15</b>
2.1	Le secteur touristique est stratégique pour l'économie nationale	15
2.2	Les activités de ST sont conformes à la convention conclue avec le SECO	15
2.3	Caractère transparent de l'organisation de ST	16
2.4	Documentation adéquate des procédures sauf pour les achats	16
2.5	La procédure de nomination de l'organe de révision doit être adaptée	16
<b>3</b>	<b>Les ressources financières et humaines sont bien allouées</b>	<b>17</b>
3.1	L'essentiel des ressources proviennent de la Confédération	17
3.2	Renforcement de l'autofinancement grâce aux recettes externes	18
3.3	La présentation de la situation des réserves latentes peut être optimisée	19
3.4	Nécessité d'une réglementation interne sur la provision « Evénements extraordinaires, destination Suisse »	20
3.5	Gestion adéquate des ressources humaines	21
<b>4</b>	<b>Le monitoring garantit la traçabilité de l'information, avec un bémol</b>	<b>22</b>
4.1	ST a développé un système de mesure du marketing reposant sur trois piliers	22
4.2	Indicateurs clés de performance	22
4.3	La représentation de Londres utilise ses moyens financiers de manière économe	25
4.4	La gestion des risques peut être renforcée au siège de ST et dans les représentations	25
<b>5</b>	<b>Un domaine des achats en mutation</b>	<b>26</b>
5.1	L'organisation des achats doit être renforcée	26
5.2	Plus de transparence dans l'attribution de tous les mandats	29
<b>6</b>	<b>La toile formée par les technologies de l'information et de la communication (TIC) englobe le monde entier</b>	<b>33</b>
6.1	La surveillance du réseau n'est pas encore adéquate	34
6.2	Fonctionnement et marketing: deux systèmes informatiques distincts	35
6.3	L'organisation et les contrôles internes correspondent à la pratique	36
6.4	Les applications doivent être consolidées	36
6.5	L'exploitation des systèmes informatiques est exigeante	37
<b>7</b>	<b>Entretien final</b>	<b>38</b>

## 1 Mission et déroulement d'audit

### 1.1 Préambule

En application des articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (CDF)<sup>5</sup>, le CDF a procédé à un audit de surveillance financière auprès de Suisse Tourisme (ST) afin de vérifier si les ressources financières mises à disposition par la Confédération pour cette corporation de droit public sont employées de manière conforme, économe et documentée. L'audit a été réalisé du 2 juin 2014 au 9 juillet 2014, principalement au siège de ST à Zurich. Des entretiens ont également eu lieu en juin 2014 auprès de la représentation de ST à Londres.

### 1.2 Mandat et questions d'audit

L'audit du CDF a consisté à vérifier les points suivants:

- Conformité des activités de ST avec les objectifs légaux, ainsi qu'avec les objectifs de la convention relative au contrôle politique, de *reporting* et de *monitoring* (ci-après «Convention 2012-2015») entre le SECO et ST.
- Gouvernance et surveillance exercées par la Confédération sur ST.
- Conformité des procédures d'attribution de mandats aux règles de marchés publics
- Utilisation économe des ressources financières mises à disposition de ST.
- Intégrité et exhaustivité des données financières, notamment en matière d'allocation des coûts pour la mise en œuvre des différentes activités au sein de ST.
- Cohérence et traçabilité des outils de ST pour mesurer l'effet des mesures prises par le siège de ST et ses représentations.

La gouvernance et la surveillance exercées par le SECO sur ST ont fait l'objet d'un audit de la révision interne du SECO (DBIR SECO). Les résultats de ce contrôle figurent dans un rapport séparé du 13 août 2014. Le présent rapport tient compte de ces principaux constats.

### 1.3 Documentation et entretiens

Les informations requises ont été transmises sans réserve, et le CDF remercie toutes les personnes impliquées dans le cadre des différents entretiens effectués.

---

<sup>5</sup> Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0, état au 1<sup>er</sup> janvier 2012)

## 2 La stratégie et les activités de ST sont conformes aux objectifs légaux

### 2.1 Le secteur touristique est stratégique pour l'économie nationale

La beauté des paysages et l'authenticité des traditions de notre pays sont deux atouts majeurs pour encourager les clients potentiels à passer leurs vacances et à organiser des réunions d'affaire dans notre pays. S'appuyant sur ces atouts, la Confédération encourage le secteur du tourisme de manière ciblée.

Malgré l'excellente réputation dont elle jouit dans le monde, la place touristique suisse a été frappée de plein fouet par les effets de la crise économique de 2009 et par la forte appréciation du franc qui a suivi. Le nombre des nuitées hôtelières a fortement diminué depuis 2008: de 7 % sur l'ensemble du pays et de 13,3% sur l'arc alpin suisse pour la période portant sur 2008-2012<sup>6</sup>.

La Confédération a pris différentes mesures budgétaires pour enrayer les effets négatifs liés à cette crise financière mondiale. Le Parlement a successivement validé le financement de trois programmes d'impulsion mis en œuvre par ST ces dernières années pour un montant total de 36 millions de francs suisses. Le montant total de l'enveloppe budgétaire alloué à ST par la Confédération s'est ainsi élevé à 222 millions de francs sur la période 2012-2015.

### 2.2 Les activités de ST sont conformes à la convention conclue avec le SECO

Les bases légales régissant l'activité de ST sont les suivantes:

- Loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme (LST - RS 935.21);
- Ordonnance du 22 novembre 1963 concernant Suisse Tourisme (OST - RS 935.211);

La loi fédérale définit les activités attribuées à ST par la Confédération. L'ordonnance en précise l'organisation. Une convention entre ST et le SECO relative aux activités de contrôle, de reporting et de monitoring couvrant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2015 (« Convention 2012-2015 ») a été signée en décembre 2011. Le CDF constate que les activités de ST sont conformes aux bases légales et respectent la stratégie et les objectifs fixés dans la Convention 2012-2015. Relevant le caractère fonctionnel de la surveillance du SECO sur ST, la DBIR SECO a cependant constaté un potentiel d'amélioration dans l'utilisation économe des ressources affectées aux activités de surveillance. Les activités de surveillance exercées par l'unité organisationnelle « politique de tourisme » du SECO sur ST sont dûment documentées et respectent les principes établis en matière de gouvernance et d'activités de contrôle. Le CDF a en outre pris note que, dans l'établissement d'une nouvelle convention (2016-2019), le SECO prévoyait l'introduction de quelques amendements pour renforcer l'efficacité de l'utilisation des moyens alloués à ST.

---

<sup>6</sup> cf. rapport relatif à la performance du tourisme alpin en Suisse en comparaison internationale – bak basel – décembre 2012



### 2.3 Caractère transparent de l'organisation de ST

Comptant à fin 2013 692 membres, ST compte quatre organes: l'assemblée générale, le comité (un président et douze membres), la direction de ST ainsi que l'organe de révision.

L'assemblée générale approuve le rapport de gestion présenté par le comité de direction de ST ainsi que les comptes annuels. Le comité supervise les activités de ST. Ses tâches, ses responsabilités et ses compétences sont dûment documentées. Le comité approuve le plan de marketing et le budget de ST. Il élit le directeur et adopte le règlement administratif, lequel inclut les règlements organiques et les règles applicables aux suppléants dans les organes. Il édicte également le règlement de service et établit l'échelle des traitements du personnel.

La direction de ST est composée d'un directeur et de sept membres. Ses tâches et ses objectifs quantitatifs font l'objet d'une validation par le SECO lors d'entretiens de contrôle périodiques réalisés deux fois par an.

### 2.4 Documentation adéquate des procédures sauf pour les achats

Au 31 décembre 2013, ST comptait 125 personnes au siège de Zurich et 116 dans les 26 représentations basées à l'étranger, cela pour un total de 241 collaborateurs.

Rédigés en allemand et en anglais, les processus de ST sont disponibles sur la plateforme Intranet de ST pour l'ensemble des collaborateurs. Réalisé en mai 2014, le renouvellement de la certification ISO 9001 des processus a démontré que ceux-ci étaient dûment documentés, à l'exception toutefois du processus d'achat. Dans ce domaine, ST devra mieux formaliser les procédures d'attribution des mandats de prestation afin de garantir leur conformité (voir chapitre 5 ci-après).

De manière générale, le CDF souligne la nécessité de détailler les procédures d'assurance-qualité en termes de risques, de contrôles clés et de responsabilités.

### 2.5 La procédure de nomination de l'organe de révision doit être adaptée

L'organe de révision vérifie la conformité des états financiers de ST au code des obligations (CO) et adresse un rapport écrit à l'assemblée générale ordinaire sur ses principaux constats, cela par l'intermédiaire du comité (art. 20, al. 1, OST). L'opinion de l'organe de révision comprend une opinion sur le SCI et la gestion des risques.

Le CDF relève que l'actuel organe de révision opère sans discontinuité depuis 1998. Nommé le 9 novembre 2011 par le Conseil fédéral pour la période 2012-2014 conjointement avec l'équipe de révision, le chef de l'organe de révision est personnellement responsable.

L'organe de révision présente son rapport d'audit à la direction de ST, en présence d'un membre du SECO. Les principaux constats et recommandations font l'objet d'une discussion de fond. Dans son rapport d'audit du 27 février 2014, l'organe de révision externe a confirmé l'exhaustivité et l'intégralité des états financiers au 31 décembre 2013. Les principaux constats et recommandations ont été présentés à ST le 27 mars 2014 en présence de représentants du SECO et du CDF.



*Recommandation 1 (priorité 1)*

*Le CDF recommande au SECO de vérifier la pertinence de la procédure liée à la nomination par le Conseil fédéral de l'organe de révision et de demander à ST de procéder à une procédure sur invitation lors de l'attribution du prochain mandat à l'organe de révision pour la période 2016-2019.*

Prise de position du SECO:

Prise de position du SECO :

Acceptée, cette recommandation est traçable du point de vue du SECO. Les modifications nécessaires ainsi que les mesures correspondantes seront prises dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur Suisse Tourisme.

### 3 Les ressources financières et humaines sont bien allouées

Les ressources financières de ST proviennent d'une part des recettes des cotisations de membres et d'autre part des produits liés aux différentes activités de marketing.

#### 3.1 L'essentiel des ressources proviennent de la Confédération

En vertu de l'art. 6 de la LST, la Confédération alloue à Suisse Tourisme des aides financières annuelles dans les limites des crédits autorisés. L'Assemblée fédérale fixe, tous les quatre ans, le cadre financier par arrêté fédéral simple.

L'évolution des recettes comptabilisées par ST durant les trois dernières années se résume ainsi:

<b>Recettes en milliers de CHF</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Contribution ordinaire Confédération	47'044	51'443	52'177
Programme impulsion Confédération 2011/2012	9'740	2'260	0
Programme impulsion Confédération été 2012/2013	0	8'325	3'675
Programme impulsion Confédération hiver 2012/2013	0	1'583	-1'583
Cotisations autres membres ST	2'372	2'365	2'446
<b>Total cotisations des membres de ST</b>	<b>59'156</b>	<b>65'976</b>	<b>56'715</b>
Produits des activités de marketing partenaires touristiques	24'383	24'732	27'216
Produits programme impulsion	2'106	925	0
Produits des activités de marketing partenaires économiques	7'985	9'437	8'490
Recettes diverses	797	422	349
Prestations diverses refacturées	1'368	1'324	1'289
Produits d'immeuble hors exploitation	1'312	1'237	1'384
<b>Total des recettes</b>	<b>97'107</b>	<b>104'053</b>	<b>95'443</b>

Évolution des recettes de ST entre 2011, 2012 et 2013 (Source: ST – états financiers)



Le Conseil fédéral a alloué à ST, dans la Convention 2012-2015, une enveloppe budgétaire de 222 millions de francs (dont 12 millions au titre du programme d'incitation 2011-2012). En 2013, les contributions financières ordinaires versées par la Confédération à ST se sont élevées à 52,18 millions de francs. En y rajoutant le solde de contributions résultant du programme d'impulsion 2012 pour un montant de 2,09 millions de francs, le total de contributions versées par la Confédération s'élève à 54,27 millions de francs pour 2013, ce qui représente quelque 56,9 % du total des produits de ST qui s'élevait à fin 2013 à 95,44 millions de francs.

### 3.2 Renforcement de l'autofinancement grâce aux recettes externes

#### 3.2.1 Progression des recettes liées aux activités de marketing

- ST encourage de façon ciblée le renforcement du professionnalisme dans le secteur touristique. Il vise également à acquérir, à développer ses activités de marketing et à développer la qualité des prestations offertes sur le site [www.myswitzerland.com](http://www.myswitzerland.com) afin d'obtenir un haut degré de satisfaction auprès de ses partenaires économiques et adapter ses activités marketing aux besoins du marché. Le CDF fait les constats suivants: les recettes résultant d'autres activités de marketing se sont élevées à 27,22 millions de francs alors que celles-ci se montaient à 24,73 millions de francs en 2012, soit une progression de quelques 10 % des produits issus des activités de marketing.
- Ainsi, les recettes issues des activités de partenariats stratégiques sont essentielles pour renforcer la capacité d'autofinancement de ST.
- ST comptabilise également d'autres recettes concernant des prestations refacturées pour un montant de 1,29 millions de francs et les recettes provenant de son immeuble de Paris génèrent des produits locatifs hors exploitation pour 1,38 millions de francs.

#### 3.2.2 Importance des partenariats stratégiques

En plus des synergies apportées aux autres secteurs du tourisme, les partenariats stratégiques précités renforcent la capacité d'autofinancement de ST. Les contrats issus de ceux-ci ont permis à ST de dégager en 2013 un montant total de recettes de 8,49 millions de francs.

S'appuyant sur la réputation de qualité des produits suisses (« swissness » ou « suissitude »), le modèle de partenariat fait actuellement l'objet d'une remise en question. Le CDF relève l'adéquation entre l'affectation des ressources dans les différents marchés et les revendications des partenaires. L'imputation des coûts aux partenaires est conforme au budget alloué.

#### 3.2.3 Maîtrise et transparence dans l'utilisation du budget

Le budget annuel 2013 de ST a été présenté par les services des finances de ST au Comité et dûment approuvé par celui-ci. Les dépenses de ST pour cette année se sont élevées à 95,44 millions de francs, dont 85,07 millions de francs ont été imputés à des charges de marketing.

Le CDF relève la cohérence et la maîtrise de ST dans la gestion budgétaire. Quatre activités de contrôle du budget sont réalisées durant un exercice comptable et sont bien documentées. Les contrôles clés en matière de gestion financière sont adéquats. Les états financiers de ST permettent de garantir l'intégrité ainsi que l'exhaustivité des coûts.

ST a dépensé 85,07 millions de francs pour le financement des différentes campagnes de marketing en 2013. Les coûts d'exploitation se sont élevés à 9,37 millions de francs. ST a imputé 23,12 millions de francs de coûts de personnel aux activités de marketing. Cette imputation a fait l'objet d'un examen par l'organe de révision.

### Évolution des charges de ST entre 2011-2012 et 2013

Dépenses en milliers de CHF	2011	2012	2013
dépenses marketing (impulsion incl.)	67'077	72'035	61'953
frais de personnel marketing	21'217	22'275	23'120
frais de personnel exploitation	2'021	2'107	2'170
frais accessoires de personnel	994	1'139	1'230
autres charges d'exploitation	4'253	4'543	4'693
frais divers ST	46	528	521
amortissements sur immob. corp.	491	532	517
frais propriété hors exploitation	962	859	1'192
minoration de frais	46	35	47
<b>Total des dépenses</b>	<b>97'107</b>	<b>104'053</b>	<b>95'443</b>

### 3.3 La présentation de la situation des réserves latentes peut être optimisée

En 2013, les réserves latentes de ST représentent 10 millions de francs. Plus de 80 % proviennent de la provision « Événements extraordinaires, destination Suisse » et de l'immeuble en propriété situé à Paris. ST dispose d'une vue globale sur l'état des réserves latentes. L'organe de révision en fait mention dans son rapport d'audit.

Concernant l'immeuble à Paris, le calcul de la réserve latente est conforme au CO. Par contre, si on tenait compte de la valeur de marché, estimé en octobre 2012 à 19,2 millions d'euros, cette réserve serait beaucoup plus importante. Comptabilisé pour un montant de 7,1 millions de francs au 31 décembre 2013, cet immeuble parisien fait l'objet d'une réserve latente de 3,3 millions de francs. Celle-ci prend comme base de comparaison la somme de 10,4 millions de francs, valeur définie comme « *Handelsrechtlicher Höchstwert auf den Bilanzstichtag* ».

Les différents procès-verbaux des échanges entre ST et le SECO ne font pas mention des réserves latentes et de leur évolution. Le CDF est d'avis que cette question devrait faire l'objet d'un point de présentation lors des entretiens de controlling entre les deux entités. Le Comité devrait également être régulièrement informé de l'évolution des réserves latentes. Selon le CDF, une information devrait aussi figurer dans le rapport de gestion de ST.

#### *Recommandation 2 (priorité 1)*

*Le CDF recommande à ST d'intégrer l'état de situation concernant les réserves latentes comme point de discussion avec le SECO et le Comité et d'intégrer une information détaillée en relation avec l'évolution des réserves latentes dans les commentaires annexes du rapport de gestion.*

Prise de position de ST :

La modification des réserves latentes a déjà été indiquée par le passé dans le rapport annuel, et ce, conformément au CO. Le Comité de ST, ainsi que le SECO, ont toujours été informés de manière transparente de l'état des réserves latentes et de leurs modifications. La direction soumettra au Comité une proposition de commentaire détaillé concernant les réserves latentes pour le rapport annuel.

### 3.4 Nécessité d'une réglementation interne sur la provision « Evénements extraordinaires, destination Suisse »

ST présente dans son bilan 2013 une provision à long terme de près de 5 millions de francs, représentant un fonds affecté aux « Evénements extraordinaires, destination Suisse ». En 2012, l'augmentation était de 1,2 millions de francs et en 2013 de 0,5 million de francs.

Tant vis-à-vis du Comité que du SECO, ST est transparent concernant cette provision, présentée comme latente. Son objectif est de pouvoir répondre à un besoin extraordinaire et important de fonds importants, non couvert par le budget courant. A titre d'exemple, en 2014 et 2015, ST a planifié deux actions de chacune un million de francs concernant le projet « Grüezi Deutschland ». Ce projet n'aurait pas pu être réalisé sans une telle provision.

En cas de dissolution de ST, l'application de l'art. 23 de l'OST stipule que la fortune revient à la Confédération, ce qui couvre le risque lié à la sous-utilisation de fonds.

L'alimentation de cette provision passe par les charges découlant du marketing, ce qui a pour conséquence d'augmenter les charges et ainsi de réduire le bénéfice de l'exercice. Afin d'améliorer la transparence, ST devrait présenter clairement l'utilisation et l'alimentation de cette provision de manière séparée. De plus, la dénomination pourrait être précisée en indiquant qu'il s'agit de projets futurs. La validation par le Comité de la décision de ST d'allouer une somme à la provision vient après l'audit des comptes réalisé par l'organe de révision. Elle devrait avoir lieu avant. Le SECO devrait être dorénavant informé sur l'utilisation d'une telle provision.

#### *Recommandation 3 (priorité 1)*

*Le CDF recommande à ST d'établir une règle claire précisant la procédure d'alimentation et d'utilisation, ainsi que la fixation d'une limite supérieure de la provision pour « Evénements extraordinaires, destination Suisse ». Une rubrique séparée devrait être créée pour assurer la comptabilisation transparente des charges de marketing.*

Prise de position de ST :

ST salue cette recommandation. Le règlement correspondant sera élaboré par la direction avant d'être soumis au Comité pour approbation. Une rubrique séparée a déjà été créée dans la comptabilité.



### 3.5 Gestion adéquate des ressources humaines

La performance de ST est avant tout directement dépendante de la qualité et des compétences de son personnel, que ce soient la motivation, la capacité d'innovation ou la volonté de travailler dans un état d'esprit qui prône le travail d'équipe et l'atteinte des objectifs fixés.

Le taux de fluctuation du personnel au siège atteignait 18,26 % alors que celui du personnel occupé au sein des représentations était légèrement inférieur (12,62 %). Par contre, le degré de satisfaction du personnel de ST est élevé<sup>7</sup>.

ST est un employeur qui met l'accent sur la formation des jeunes. Il offre à 23 stagiaires la possibilité d'acquérir une formation complète dans la branche du tourisme. Dix de ces stagiaires bénéficient d'une formation en Suisse et treize à l'étranger. En matière de ressources humaines, ST dispose de sept processus définis selon un standard ISO 9001 (dernière certification: 8 mai 2014). Ces processus répondent aux exigences élevées des collaborateurs de ST.

Une procédure concerne le recrutement des nouveaux collaborateurs. Les annonces sont définies sur la base du profil de la fonction du poste qui doit être repourvu. Elles sont saisies dans un système de recrutement externalisé qui est très performant.

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, un modèle de rémunération s'adresse exclusivement aux membres de la direction élargie de ST. Il vise à garantir un traitement équitable grâce à la mise en œuvre d'un système de mesure des objectifs de performance des prestations effectuées qui sont ainsi rémunérées à leur juste valeur.

La gestion physique des dossiers doit garantir la confidentialité des données. Une gestion électronique des 241 dossiers des collaborateurs pourrait renforcer l'économicité liée à la gestion de tels dossiers et réduire les risques opérationnels inhérents aux dossiers physiques.

#### *Recommandation 4 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à ST d'étudier la possibilité de doter les ressources humaines d'un logiciel de gestion électronique des dossiers des collaborateurs au sein des RH.*

Prise de position de ST :

ST considère cette recommandation comme étant très judicieuse, car elle permettra des gains d'efficacité. Elle sera donc mise en œuvre.

---

<sup>7</sup> Suisse Tourisme a reçu le «Swiss ArbeitgeberAward 2012», prix attribué aux 30 meilleurs employeurs de Suisse.

#### 4 Le monitoring garantit la traçabilité de l'information, avec un bémol

##### 4.1 ST a développé un système de mesure du marketing reposant sur trois piliers

Pour vérifier l'efficacité de son marketing, ST a développé un système de marketing intégré qui repose sur trois piliers: la mesure ordinaire de l'efficacité des mesures prises, l'utilisation d'indicateurs clés de performances et la mesure de l'efficacité des programmes d'impulsion (voir annexe 3). Ce système repose sur onze indicateurs clés de performances permettant de contrôler dans quelle mesure les objectifs à court terme ont été atteints. Ceux-ci sont recensés tous les trimestres.

La mesure ordinaire de l'efficacité de ST fait ressortir le ou les liens entre son activité de marketing, les nuitées influencées, le chiffre d'affaires touristique influencé et les recettes fiscales. La plus grande enquête nationale sur le tourisme, le Moniteur du tourisme suisse 2010 a porté sur plusieurs milliers de personnes interrogées et constitue la base de données primaire.

La même enquête a été réalisée en 2013. Les résultats sont attendus pour le dernier trimestre 2014. Les deux rapports d'expertise (2007 et 2013) sur l'évaluation du concept de mesure des effets de ST<sup>8</sup> relèvent le côté pragmatique et innovant de la méthode ainsi que la fiabilité de l'approche. Comparé aux NTOs<sup>9</sup>, l'instrument de mesure de ST est celui qui va le plus loin dans l'analyse<sup>10</sup>.

Selon une méthode simplifiée, ST a estimé les effets des contributions reçues dans le cadre des «programmes d'impulsion» (voir annexe 4).

##### 4.2 Indicateurs clés de performance

###### 4.2.1 En général

Instrument stratégique de gestion et de conduite du personnel, les onze indicateurs clés de performance (Key Performance Index – KPI) permettent de saisir les résultats quantitatifs des activités et de les recenser.

Les données sont recensées séparément pour chaque instrument dans trois banques de données prioritaires:

- L'instrument de compte rendu le plus important est la banque de données des activités de marketing. Cette dernière recense pour chaque marché, toutes les activités de marketing, les contacts correspondants, etc. A des fins d'analyse, des recherches peuvent être

---

<sup>8</sup> Laesser, Christian (2007): Gutachten über das neue Wirkungsmessungskonzept von Schweiz Tourismus, inklusive einer Validierung der Beitragsanteile von Schweiz Tourismus an unterschiedlichen Kommunikationsinstrumenten et Laesser, Christian (2013): Evaluation der Methodik des Wirkungsmessungskonzepts von Schweiz Tourismus

<sup>9</sup> NTO: National Tourism Organisation

<sup>10</sup> Selon l'analyse des effets des outils de communication et de promotion réalisée par Christian Laesser en 2010 «Gutachten zu den Marketing-Anteilsquoten 2010 von Schweiz Tourismus») et en tenant compte du fait que les recommandations ont été mises en œuvre.

- réalisées par thème, par partenaire, par année ou à titre d'exemple, aussi selon «programme d'impulsion été 2012».
- La banque de données médias enregistre les contacts médias obtenus, le nombre des journalistes et équipes de médias invités en Suisse ainsi que tous les articles parus dans les médias.
  - La saisie des plans commerciaux avec des voyageurs, les nuitées ainsi influencées et le chiffre d'affaires en Suisse qui en résulte sont recensés dans la banque de données professionnelles.

Le processus de reporting des données a été analysé sur la base de la documentation transmise, d'interviews et de contrôle par sondage des données figurant dans les bases de données (BD), dans le plan commercial et dans le rapport annuel.

#### 4.2.2 Les rôles sont clairement définis

En termes de reporting, de controlling et de monitoring des KPI, les fonctions et responsabilités sont clairement définies. Selon un planning prédéfini, les données sont transmises par les représentations à l'étranger et une plausibilité des données est réalisée à Zurich.

Les activités de monitoring et de reporting reposant sur les onze KPI interviennent en cascade par ST pour mesurer l'atteinte des objectifs quantitatifs de performance. Ces indicateurs clés sont précisés dans la documentation relative à la surveillance du mandat de prestation, dans la stratégie, au niveau de la fixation des objectifs et pour les activités de contrôle implémentées par ST pour mesurer l'atteinte des objectifs fixés.

#### 4.2.3 La traçabilité de l'information peut être renforcée

Le chapitre 3 de la Convention 2012-2015 règle les tâches marketing de ST selon la loi (« politisiche controlling, reporting et monitoring »). Les KPI y sont définis: dans un premier temps globalement en termes d'objectifs et dans un second temps, pour chaque KPI. Les tâches de controlling font l'objet d'un rapport intermédiaire et annuel validé par le SECO.

ST établit son plan commercial en novembre, dans lequel les chiffres à atteindre (budget original) par KPI sont fixés pour ST en général, ensuite « répartis » par marché. Chaque marché dispose également de son plan commercial avec ses objectifs, lesquels sont ensuite attribués aux collaborateurs responsable de l'activité marketing à mesurer.

La cascade de l'information entre la mission de ST fixée dans la loi, la stratégie, la fixation des objectifs et le contrôle de ces objectifs est garantie. En raison du planning budgétaire, les chiffres originaux du budget (définis dans le plan commercial de novembre) ne correspondent pas directement au chiffre du budget initial tel que mentionné dans le reporting. La différence provient de corrections opérées par la Direction sur la base des résultats de l'année précédente, résultats disponibles fin janvier uniquement.

Afin de garantir la traçabilité de l'information, une colonne supplémentaire devrait être introduite dans le tableau EXCEL généré dans le système de gestion des bases de données BW (voir recommandation 5 ci-après).



#### 4.2.4 Reporting des données dans les systèmes de gestion de bases de données à optimiser

Selon la planification fixée par ST, les représentations doivent transmettre les chiffres atteints, selon les actions marketing réalisées, dès le mois de juin de l'année suivante. Le reporting final est fixé au 15 janvier de l'année suivante.

ST procède périodiquement à la validation des chiffres durant l'année et procède à l'analyse des résultats sur la base des chiffres budgétés. Cette analyse figure ensuite dans le reporting et le rapport annuel. L'agrégation des chiffres se fait manuellement, notamment parce que le système ne permet pas d'actualiser les données au niveau central. ST est conscient de cette inefficience: des développements sont en cours.

Il n'existe pas d'interface entre les trois bases de données et BW, et le reporting se fait encore de manière manuelle, notamment en raison de l'absence d'uniformisation des données. A titre d'exemple, les représentations pouvaient, par le passé, définir elles-mêmes les champs et leur dénomination, ce qui a eu pour conséquence que l'agrégation des données était impossible. ST est en train d'apurer les banques de données selon une dénomination commune et a centralisé la stratégie auprès du siège. Par conséquent, une automatisation du reporting (des BD dans BW) devrait être possible. Nous renonçons à émettre dans ce rapport une recommandation à ce sujet, compte tenu des travaux en cours.

ST effectue également diverses évaluations pour définir les marchés les plus porteurs. Il cherche à mettre l'accent sur des activités de marketing-mix global et exhaustif en essayant de renforcer les activités de marketing auprès des voyagistes (KAM), de développer les contacts avec les médias les plus porteurs et de susciter l'intérêt des internautes grâce à un renforcement du partenariat avec Google pour mettre mieux en valeur les offres de prestation en ligne sur le site web [www.myswitzerland.com](http://www.myswitzerland.com) développé par ST.

Le reporting est défini dans les processus en fonction des « métiers », comme pour KAM. Compte tenu du reste de la documentation, un processus spécifique sur le reporting n'est pas nécessaire. Par contre, les activités de contrôle visant à valider l'exactitude des données saisies dans les bases de données BD et dans BW devraient être définies dans un processus spécifique. Celui-ci pourrait se définir en combinaison avec la tâche de contrôle financier de ST et prendre la forme d'un processus «Supervision des activités des représentations à l'étranger», avec un volet financier et un volet qui traite des KPI.

##### *Recommandation 5 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à ST d'introduire une colonne supplémentaire de façon à faire la distinction entre le budget original et celui modifié par la Direction en début d'année sur la base des résultats de l'année précédente. Le but est de garantir la traçabilité de l'information entre les chiffres du budget original entre BW et le plan commercial.*

Prise de position de ST :

ST considère cette recommandation comme très judicieuse et la mettra en œuvre. Elle sera par ailleurs déjà intégrée dans le plan commercial 2015.

#### 4.3 La représentation de Londres utilise ses moyens financiers de manière économe

L'audit auprès de la représentation de Londres visait à valider, sous l'angle de leur conformité à la Convention 2012-2015 ainsi que de l'économicité des moyens, les activités marketing de la représentation du Royaume-Uni et d'Irlande pour vanter la place touristique suisse. A cette occasion, le CDF a examiné la stratégie, la conduite du personnel, la gestion budgétaire, l'application des processus définis par le siège, ainsi que le SCI. Des interviews ont été réalisées avec chaque responsable d'une activité marketing, ainsi qu'avec la responsable du bureau (office manager) et la Directrice de la représentation.

Un contrôle par responsable a été testé sur la base d'une action spécifique, par exemple, le reporting des données, l'atteinte des objectifs des indicateurs de performances, trois acquisitions ou un contrat de prestations avec un partenaire clé (Key Partner).

Le personnel montre une motivation au travail et un esprit d'innovation nécessaire à la branche du tourisme. La conduite du personnel est réalisée en conformité des règles ST. Le budget est sous contrôle et fait l'objet d'un suivi régulier. Les objectifs reçus par Zurich ont été intégrés aux conventions d'objectifs du personnel. Les KPI font l'objet d'un suivi périodique et les chiffres sont reportés à fréquence régulière. Des brainstormings réguliers entre les collaborateurs sont organisés, ainsi que des feedbacks réguliers sur les résultats atteints par rapport aux coûts engagés. Le CDF relève la difficulté d'évaluer l'efficacité des moyens engagés en raison de l'absence d'une relation directe avec les moyens financiers engagés par ST et l'impact réel sur le nombre de nuitées comptabilisées en Suisse.

Les résultats du contrôle sont globalement positifs. Sans pouvoir juger de l'efficacité des mesures prises, le CDF est cependant d'avis que les moyens financiers sont utilisés de manière économe.

#### 4.4 La gestion des risques peut être renforcée au siège de ST et dans les représentations

Le CDF a revu les procédures concernant l'environnement de contrôle et la gestion des risques au sein de ST. Le CDF constate le caractère dûment documenté de celle-ci et relève que les risques ont été identifiés de manière systématique et discutés en septembre 2013 au sein du Comité de ST.

Le CDF a toutefois identifié les potentiels d'amélioration suivants:

- Absence d'une propre analyse des risques financiers et opérationnels tant au niveau de la représentation (au moins une fois par année), que de manière consolidée au niveau de ST. A ce jour, ST n'a pas encore remis aux 26 représentations des instructions visant à identifier et à évaluer leurs principaux risques spécifiques.
- Absence d'une fonction de responsable de la gestion des risques au sein de ST.
- Les contrôles clés pour réduire les risques opérationnels sont documentés sur une liste EXCEL «IKS – Internes Kontrollsystem », datée du 29 octobre 2007. Les compétences en termes de SCI et de gestion des risques devraient être clairement attribuées au responsable d'office, lequel pourrait établir un rapport annuel sur le SCI à l'intention du siège.
- La liste mentionnée ci-dessus permet de visualiser les principaux processus. Elle comporte aussi une description des activités et des principaux contrôles clés à effectuer.



- Les activités de contrôle sont réalisées de manière informelle par certains collaborateurs de ST. Il n'existe actuellement aucune procédure visant à garantir l'existence et l'efficacité des contrôles clés.

S'agissant du système de contrôle interne (SCI), le CDF a identifié les deux potentiels d'amélioration suivants: 1) Etablissement d'un règlement de signature dans les représentations. 2) Le SCI au niveau de la gestion des risques n'est pas dûment formalisé. Une procédure de développement et d'amélioration des mesures visant à mitiger les risques opérationnels au sein de ST n'est pas documentée.

*Recommandation 6 (priorité 3)*

*Le CDF recommande à ST de nommer un responsable pour la gestion des risques chargé de vérifier l'existence et la pertinence des contrôles clés définis pour mitiger les risques et d'exiger de la part des responsables des 26 représentations d'identifier et de documenter de manière périodique les principaux risques pays et opérationnels. ST devrait également concevoir un concept de vérification du SCI pour le siège et pour les représentations afin de documenter les activités de contrôle.*

Prise de position de ST :

ST nommera un responsable pour la gestion globale des risques. ST répertorie systématiquement les principaux risques. Il définira un processus afin d'inclure les risques dans les représentations et d'en garantir l'intégration dans le rapport sur les risques soumis au Comité.

## 5 Un domaine des achats en mutation

Conformément au chapitre 3 de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP), ST est soumis depuis le 1<sup>er</sup> août 2010 aux dispositions régissant les marchés publics. ST n'en a pris connaissance qu'en septembre 2013, en recevant un courrier du SECO. Une expertise juridique commandée par ST a ensuite confirmé cet assujettissement. Le volume annuel d'achats de ST avoisine 30 millions de francs.

### 5.1 L'organisation des achats doit être renforcée

#### 5.1.1 Il importe de revoir les procédures et les exigences

Avant que ST ne prenne connaissance de son assujettissement à la législation sur les marchés publics, ses achats se fondaient sur le système alors en vigueur de «gestion des fournisseurs», les compétences financières internes, ainsi que sur le manuel d'administration. Celui-ci prévoit que deux offres au moins doivent être demandées lorsque le montant d'un mandat dépasse 10 000 francs et que des offres comparatives doivent être obtenues tous les deux ans dans le cas de fournisseurs au bénéfice de contrats-cadres. Ces exigences, qui se fondent sur la notion que ST avait alors d'une bonne procédure d'achat, ne remplissent cependant pas les conditions que ST est tenu de respecter selon le chapitre 3 de l'OMP («Autres marchés»).



Après avoir reconnu son assujettissement au chapitre 3 de l'OMP, ST a entrepris une analyse de ses fournisseurs et évalué les mandats à attribuer dans un laps de temps donné. De nouvelles procédures d'acquisition ont également été définies dans les domaines «gestion des fournisseurs», «achats» et «acquisition de moyens informatiques». Un manuel des achats n'existe pas.

Le CDF salue les efforts entrepris par ST, dès que l'organisme a admis son assujettissement à l'OMP, afin de se conformer au plus vite à la législation.

Les nouvelles procédures d'acquisition sont certes bien structurées, mais il est possible de les améliorer. Dans nombre de cas, la responsabilité des achats relève du responsable de projet. Or les achats ne constituent pas la tâche principale de ces responsables, de sorte que l'attribution de cette compétence recèle un certain risque. La comptabilité est bien mentionnée, mais ST devrait se doter d'un service des achats, central ou décentralisé, possédant tout le savoir-faire spécifique en matière d'achats. Ce service devrait constituer un guichet unique au sein des structures de ST. La colonne «moyens auxiliaires» devrait par ailleurs contenir des liens vers des documents ou vers les services concernés, par exemple renvoyer à un futur manuel des achats, qui décrirait les activités de la phase correspondante. Il importe en outre non seulement de définir les responsabilités de chaque phase, mais aussi de désigner les personnes à informer ou à impliquer dans la procédure, ainsi que de fixer les éléments à contrôler et par qui. Il n'est par exemple pas satisfaisant que la personne habilitée à signer soit responsable au moment de la signature, alors qu'elle n'a pas été impliquée dans les phases précédentes. Dans chaque dossier, les procédures règlent l'ensemble de la démarche conduisant à l'acquisition, de la détermination du besoin à l'adjudication. Le traitement de la commande ne comprend cependant que l'élément «fourniture et acquisition de prestations». Il serait également utile d'y intégrer les phases «avenant au contrat» et «prolongation de contrat», car ces domaines particuliers requièrent également du savoir-faire.

Une procédure spécifique est prévue pour l'acquisition de moyens informatiques. Ces achats étant régis par la même législation que les autres achats, il ne faut pas prévoir des procédures particulières, mais au contraire définir une procédure uniformisée, dans laquelle il sera possible d'inclure les éventuelles spécificités propres à l'informatique.

Outre les procédures, un manuel des achats devrait également inclure les règlements propres à ST en matière d'achats.

- Ces règlements devraient par exemple comprendre le rôle, les tâches et les obligations d'un service des achats, qui est propriétaire du processus d'achat et qui élabore et suit une planification des achats à moyen et à long termes.
- D'autres éléments comprennent par exemple la qualité de la documentation destinée à garantir la transparence, la désignation de la personne qui assure la surveillance des procédures internes, des responsabilités et des compétences, qui lance les procédures d'achats et qui sera appelée à participer au choix de la procédure d'acquisition.
- Il importerait également d'évoquer les déclarations d'impartialité, de manière à garantir que les personnes (internes ou externes) intervenant dans une procédure d'acquisition signent une telle déclaration et que cette signature fasse partie intégrante de la procédure.
- Il conviendrait aussi de réglementer les délais de conservation des documents, en particulier des offres des soumissionnaires n'ayant pas été retenues.

- Bien qu'elle ne s'applique pas à ST, l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de la Confédération constitue une aide utile.
- Il faudrait en outre veiller à inclure les achats parmi les risques potentiels à prendre en compte par le système de contrôle interne.

#### 5.1.2 Des déclarations d'impartialité sont à établir

ST confirme que personne n'a encore signé de déclaration d'impartialité.

Le CDF exige que toute personne qui, de par sa fonction, adjuge des marchés, les traite ou est susceptible d'en influencer le contenu remette une telle déclaration écrite. Par cette déclaration, les personnes concernées s'engagent notamment à signaler le cas échéant sans délai à leur supérieur qu'elles entretiennent un rapport étroit avec le soumissionnaire, puis éventuellement mandataire, qui participe à une procédure d'acquisition dans laquelle elles interviennent. En collaboration avec le CDF, la Commission des achats de la Confédération a rédigé deux déclarations d'impartialité types, l'une de portée générale, l'autre concernant un projet spécifique. Une déclaration d'impartialité concernant un projet spécifique doit également être signée par les bénéficiaires de services en charge du projet, qui interviennent dans la procédure d'acquisition de ST ou peuvent l'influencer. Les déclarations d'impartialité peuvent être téléchargées à l'adresse suivante: [www.ofcl.admin.ch](http://www.ofcl.admin.ch) > CA > Moyens auxiliaires > Déclarations d'impartialité.

#### *Recommandation 7 (priorité 1)*

*Le CDF recommande à ST de renforcer l'organisation des achats et de prendre les mesures suivantes:*

- *créer un service des achats qui dispose du savoir-faire requis;*
- *optimiser les outils de la gestion des mandats;*
- *améliorer les procédures: intégrer le futur service des achats dans son organisation; définir, pour les différentes phases de la procédure, non seulement qui est responsable, mais aussi qui doit également être informé ou impliqué, et qui doit contrôler quoi;*
- *inclure la procédure d'acquisition de moyens informatiques dans la procédure générale d'achats;*
- *inscrire dans un manuel d'achat les éléments importants propres aux achats, tels que le rôle, les tâches et les obligations d'un service des achats, qui est le «propriétaire» du processus d'achat et qui élabore et suit une planification des achats à moyen et à long terme;*
- *spécifier d'autres éléments, comme la qualité de la documentation destinée à garantir la transparence, désigner la ou les personnes chargées d'exercer la surveillance sur les procédures, les responsabilités et les compétences internes, de lancer les procédures d'acquisition et d'intervenir dans le choix de la procédure d'achat;*
- *faire signer une déclaration d'impartialité à tous les collaborateurs et à tous les mandataires externes qui interviennent dans une procédure d'acquisition; cette étape doit être intégrée dans les procédures.*

#### Prise de position de ST :

ST salue cette recommandation et la mettra en œuvre. Il adaptera aux besoins de l'attribution de marchés l'outil de gestion des contrats ELO déjà existant, ainsi que les processus de travail certifiés ISO. Les processus d'attribution de marchés seront complétés et uniformisés. L'attribution de marchés dans le domaine IT est intégrée dans le processus général d'attribution. Un manuel concernant les règles d'attribution de marchés avec tous les aspects pertinents y relatifs sera élaboré. Cette recommandation a déjà été mise en œuvre.

## 5.2 Plus de transparence dans l'attribution de tous les mandats

Avant que les responsables réalisent que ST était soumis à la législation sur les marchés publics, les mandats étaient attribués selon une procédure sur invitation ou de gré à gré. Les opérations vérifiées concernaient des acquisitions effectuées presque exclusivement avant septembre 2013, soit avant que ST prenne connaissance de son assujettissement au chapitre 3 de l'OMP.

En tout, nous avons vérifié onze mandats d'un montant contractuel d'environ 19 millions de francs sur quatre ans. Le cas le plus récent a fait l'objet d'un appel d'offres public. Pour le reste, l'adjudication est intervenue au terme d'une procédure sur invitation dans trois cas et au terme d'une procédure de gré à gré dans sept cas.

### 5.2.1 Les procédures d'adjudication doivent être adaptées aux «nouvelles» dispositions légales

Les opérations vérifiées sont traitées dans le présent chapitre selon le type de procédure appliquée.

#### **Procédure ouverte:**

Jusqu'ici, ST a mis une acquisition au concours, mais les offres correspondantes n'ont pas encore été soumises. Dans les documents concernant l'appel d'offres, les critères de qualification et les critères d'adjudication sont parfois confondus. Plusieurs critères classés parmi les critères d'adjudication, comme «réalisation respectant le label de la branche de Viscom», «certification ISO 14001 (certificat valable)», sont des critères de qualification et non pas d'adjudication. «Portrait de l'entreprise résumé sur 2 pages A4» n'est pas un critère de qualification approprié. Il suffit au soumissionnaire de respecter les exigences formelles pour remplir ce critère, alors que le contenu du portrait ne joue aucun rôle.

Le critère d'adjudication «site accessible à l'aide des transports publics, le trajet n'excédant pas deux heures à partir de la gare de Zurich» ne respecte pas l'égalité de traitement qui doit, selon la législation, être assurée à tous les soumissionnaires et restreint ainsi le marché.

#### **Procédure invitant à soumissionner:**

Dans le cas des mandats attribués au terme d'une procédure sur invitation, les décisions ne sont pas toujours clairement motivées. Les offres ont ainsi fait l'objet d'une évaluation exhaustive, qui décrit précisément ce que ST attend pour chaque critère. L'évaluation de chaque critère a également été motivée en détail. Le problème, c'est que les éléments de l'évaluation qualitative ne se retrouvent pas dans l'évaluation globale. La transparence n'est donc pas au rendez-vous.



Dans un cas, seule la confirmation de commande permet de comprendre que c'est l'offre au prix le plus bas qui a été retenue. La confirmation de commande fixe toutefois un montant qui diffère de celui indiqué dans l'offre. Or, la documentation ne permet pas de conclure à l'adéquation du nouveau prix; surtout pas si l'on se fonde sur les bases de calcul fournies avec l'offre. Même lors des procédures sur invitation, les offres doivent être évaluées à l'aide de critères d'adjudication clairement définis au préalable.

#### **Procédure de gré à gré:**

Les mandats attribués de gré à gré ont dépassé la limite définie par ST pour les procédures sur invitation au moment de l'acquisition. Des motifs tels que «mandat traditionnel» et «longue collaboration» ont été avancés pour justifier malgré tout l'attribution de gré à gré. Les responsables de ST ont reconnu eux-mêmes que la pratique d'adjudication appliquée jusqu'en septembre 2013 ne correspondait pas aux dispositions fédérales sur les marchés publics.

Pour beaucoup des acquisitions contrôlées, il s'avère difficile, voire impossible, de retracer la démarche suivie. Le CDF salue les efforts entrepris afin d'appliquer la «nouvelle» législation sur les acquisitions. Cette application exige toutefois un service des achats solide et fiable, un plan des achats à moyen et à long terme et le savoir-faire requis.

Pour toutes ses acquisitions, ST devrait procéder à une analyse plus approfondie et planifier les achats. L'organisme devrait par exemple prévoir quels mandats seront mis au concours et quand et documenter le cas échéant les avenants à des contrats attribués de gré à gré sur la base des dispositions d'exception de l'OMP.

Un manuel des achats devra fixer les exigences à remplir afin que les documents exigibles offrent la qualité nécessaire pour garantir la transparence.

#### 5.2.2 Adjudication à STC Switzerland Travel Centre

Les tâches que STC Switzerland Travel Centre assume actuellement étaient à l'origine assurées à l'interne par la représentation de ST à Londres. STC s'est développée sur cette base et ses actionnaires actuels comprennent ST, les CFF, les entreprises de transport concessionnaires et hotelleriesuisse. Les mandats attribués à STC n'ont jamais été soumis à la concurrence. Compte tenu de l'origine de STC, une collaboration étroite s'est mise en place, collaboration qui vise à inclure STC dans le marketing de ST et à échanger des prestations de marketing. Un membre du Comité et un membre de la direction de ST siègent par ailleurs au sein du conseil d'administration de STC et STC a droit à un représentant au Conseil suisse du tourisme. La rétribution versée à STC comprend un forfait annuel de 2,18 millions de francs et une rémunération basée sur les prestations de 420 000 francs au maximum. D'autre part, STC verse un forfait annuel à ST pour le marketing de 222 500 francs et 27'500 francs pour le conseil touristique.

Le calcul de la rémunération basée sur les prestations respecte les exigences de traçabilité. Quant à la rétribution forfaitaire, elle se fonde selon ST sur des comparaisons. ST n'a toutefois pas été en mesure de les documenter.

Selon une expertise juridique établie par une étude d'avocat zurichoise, ce mandat devrait, selon la structure de participation au sein de STC, faire l'objet d'un appel d'offres public, que ST prévoit de lancer.



Etant donné que des relations étroites existent entre ST et STC et que ST compte deux représentants au sein du conseil d'administration de STC, l'appel d'offres devra, compte tenu des structures existantes, accorder une attention particulière aux conditions formelles.

Les rémunérations forfaitaires ne sont pas critiquables en soi. Leur calcul ainsi que les éventuelles comparaisons servant à les fixer devraient être documentés de manière transparente et pouvoir être retracés.

*Recommandation 8 (priorité 1)*

*Le CDF invite ST à mettre dès que possible le mandat attribué à STC au concours.*

Prise de position de ST:

La mise au concours du mandat pour le centre de contact pour la clientèle est déjà prévue dans le plan d'attribution des marchés, comme mentionné dans le rapport. L'attribution se fera en 2016.

*Recommandation 9 (priorité 1)*

*Le CDF recommande à ST de documenter avec la transparence et la traçabilité requises le calcul de la rémunération forfaitaire versée à STC Switzerland Travel Centre, de même que les éventuelles comparaisons entreprises.*

Prise de position de ST:

STC assume le mandat d'outsourcing (téléphone, e-mail, médias sociaux, chat). Les coûts et l'indemnisation forfaitaire reflètent les dépenses d'outplacement consenties à l'époque (ajustées en fonction de l'inflation). Durant la période jusqu'à la mise au concours, d'autres valeurs de référence seront déterminées et documentées.

### 5.2.3 Suisse Tourisme doit se doter de contrats types

Les contrats sont en général conclus sur la base des documents établis par les fournisseurs. Cette situation comporte des risques, car ces contrats sont le plus souvent favorables au mandataire. L'un des contrats conclus par ST comprend par exemple les dispositions ci-après: «Swiss-image se réserve le droit de modifier ces standards et normes de qualité moyennant le respect d'un délai transitoire de ... », «Toute éventuelle adaptation des prix sera annoncée à ST ... avant son entrée en vigueur». De telles dispositions autorisent le mandataire à modifier le contrat de manière unilatérale.

Le même contrat comprend des règles peu claires telles que «le renchérissement peut être adapté périodiquement». Le texte devrait aussi spécifier le modèle qui doit présider à cette adaptation.

Pour renforcer la sécurité du droit et éviter des dispositions fixées par le mandataire et les risques qui en découlent, ST doit élaborer ses propres contrats types. Les contrats types qui peuvent être téléchargés sur le site de l'OFCL constituent une bonne base.



#### 5.2.4 La documentation doit être gérée de manière claire et transparente

Mettre à notre disposition les documents concernant les achats à contrôler a représenté un travail considérable pour ST, car il a fallu réunir tous les documents requis. Les dossiers sont dès lors incomplets et les décisions parfois absentes ou non traçables.

Il serait utile que ST définisse clairement ses besoins en matière de classement et se dote d'une structure de classement. Une telle mesure favoriserait la traçabilité des dossiers et faciliterait considérablement un éventuel remplacement.

#### Recommandation 10 (priorité 1)

*Dans les différents cas d'acquisition, le CDF recommande à ST d'améliorer les points suivants:*

- *Il importe d'assurer le suivi de tous les projets d'acquisition et de planifier les nouveaux appels d'offres. ST devrait soumettre toutes ses acquisitions à une analyse approfondie, ainsi que planifier ses achats et documenter cette planification, déterminer par exemple quand et quels mandats devront être mis au concours et identifier les éventuels avenants à des contrats attribués de gré à gré sur la base des dispositions d'exception de l'OMP.*
- *Les prestations dans le domaine du langage informatique ColdFusion devraient dès que possible faire l'objet d'un appel d'offres.*
- *L'évaluation d'offres, même dans le cadre d'une procédure sur invitation, doit se fonder sur des critères d'adjudication clairement définis au préalable. Son résultat doit être consigné dans un bref rapport d'évaluation, comprenant une proposition d'adjudication avec le nom de l'entreprise et le montant du mandat.*
- *Il convient de distinguer les critères de qualification des critères d'adjudication. Les critères de qualification servent à déterminer si la société considérée est en mesure d'exécuter le mandat, alors que les critères d'adjudication servent à sélectionner l'entreprise qui est capable d'exécuter le mandat au meilleur prix.*
- *La structure du classement doit être clairement définie. Afin de garantir la traçabilité, il importe également de spécifier les éléments à classer, où et la qualité qu'ils doivent présenter.*
- *Pour renforcer la sécurité du droit ainsi qu'éviter les dispositions contractuelles trop favorables au mandataire et les risques qui en découlent, ST devrait élaborer ses propres contrats types.*



Prise de position de ST :

ST a déjà établi un plan d'attribution de marchés/mandats et l'améliorera en permanence; il sera placé sous la surveillance du responsable des attributions de marchés/mandats, dont le poste sera créé. La planification de la mise au concours de marchés/mandats sera également mise en œuvre.

Le Content Management System (CMS) de MySwitzerland.com a été développé par des fournisseurs externes et se base sur le langage de programmation Coldfusion. Le langage de programmation ne peut être indépendamment pris en compte du CMS et la mise au concours du mandat en vue du remplacement du système est prévue à la fin du cycle de vie du CMS actuellement utilisé.

ST a déjà formé dans ce sens tous les collaborateurs ayant des responsabilités budgétaires en Suisse, mis au point les processus correspondants et les mettra en œuvre conformément aux dispositions légales. Nous prenons bonne note de cette remarque technique. Cet aspect sera pris en compte dans le manuel d'attribution de marchés/mandats, de même que dans les processus.

ST dispose déjà de contrats standards internes pour de nombreux domaines d'application. ST examinera leur possible extension à d'autres domaines et élaborera, le cas échéant, un nouveau modèle de contrat.

## 6 La toile formée par les technologies de l'information et de la communication (TIC) englobe le monde entier

A l'aide des moyens mis en œuvre, l'environnement informatique de l'organisation qu'est Suisse Tourisme couvre la bureautique, le système SAP ERP<sup>11</sup> (ci-après «infrastructure informatique») et le marketing (ci-après «marketing assisté par ordinateur»)

L'infrastructure informatique comprend tous les éléments dont un organisme a actuellement besoin, comme la bureautique (BA), la comptabilité, la gestion du personnel, le contrôle de gestion de projet et l'élaboration de rapports (SAP ERP). Les logiciels et les systèmes installés pour assurer le fonctionnement de l'organisme sont utilisés sur des ordinateurs fixes et portables sur place, mais aussi sur des tablettes et des smartphones. L'organisme compte quelque 240 postes de travail, dont 120 environ sont répartis entre 26 sites dans le monde entier. La mise en réseau est assurée par des liaisons internet sécurisées. La gestion et la maintenance relèvent de la division Informatique au sein des Corporate Services.

Dans la plupart des autres domaines, le marketing assisté par ordinateur est utilisé pour mener des campagnes de marketing touristique. La plateforme myswitzerland.com joue en la matière le rôle de locomotive. Elle sert d'intermédiaire entre la publicité de ST pour le tourisme en Suisse et les offres touristiques régionales. De belles randonnées, des événements actuels, des vacances avantageuses, des appartements de vacances, etc. peuvent ainsi être portés à la connaissance de tout utilisateur de la plateforme. Celle-ci fonctionne comme d'autres plateformes connues

---

<sup>11</sup> Enterprise Resource Planning (planification des ressources de l'entreprise)



permettant de trouver des offres avantageuses<sup>12</sup>. Ce système recèle un potentiel économique qu'une région ne pourrait jamais atteindre à elle seule.

La plateforme et ses modules sont développés et gérés à l'externe exclusivement. La principale entité au sein de ST qui l'exploite est le département Marketing & Production. La collecte des intérêts saisonniers des divers partenaires et régions touristiques constitue le contenu des différents modules, qui sont ensuite réalisés sur mandat.

Le département pilote et vérifie le travail de conception assuré par mysitzerland.com, de sorte que tous les éléments concordent. Il gère également les prestations externalisées et les services en nuage, qui ne sont pas assurés directement au sein de ST.

#### 6.1 La surveillance du réseau n'est pas encore adéquate

Le réseau local jusqu'aux sites à l'étranger est configuré et supervisé par la division Informatique. Pour éviter les problèmes en cas de panne, on recourt à des copies locales synchronisées qui couvrent l'essentiel des fonctionnalités informatiques de l'organisme. Le réseau est protégé par des composants disponibles sur le marché. Pour l'heure, la surveillance est partielle et non systématique, mais une surveillance en continu est en préparation. La liaison avec le reste du monde (Internet) est actuellement assurée par un raccordement unique de la centrale au réseau global par l'intermédiaire d'un fournisseur.

Les principaux éléments de sécurité, tels qu'une sauvegarde et les composants destinés à protéger le réseau (pare-feu, protection contre les virus et les attaques, etc.), sont en place. La division Informatique a commandé une analyse du réseau en 2013 et en a déjà tiré les enseignements.

De l'avis du CDF, il est possible d'optimiser encore la gestion du réseau. Les portefeuilles ne sont pas encore appropriés pour favoriser une surveillance manuelle systématique et une gestion active des correctifs apportés aux appareils (serveur, routeur, etc.). La maintenance prévisionnelle est ainsi plus difficile. Une surveillance systématique des protocoles (pare-feu, antivirus, etc.) et des activités (groupes d'utilisateurs et capacité d'utilisation) permettraient par ailleurs d'identifier rapidement les risques de panne du système et les manques de capacité. En tenant compte des informations relatives à la sécurité de l'Unité de pilotage stratégique de la Confédération (UPIC), comme l'analyse du besoin de protection, les instructions MELANI, etc., la division Informatique pourrait tirer profit des expériences engrangées par l'administration fédérale.

#### *Recommandation 11 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à ST de mettre à jour le portefeuille (inventaire du matériel et des logiciels) de tout son environnement informatique, de mettre en place une gestion du cycle de vie et de surveiller de manière plus active l'utilisation des composants fonctionnant en réseau.*

---

<sup>12</sup> Des plateformes comme Trivago.com ou Hotels.com recherchent les offres proposées par toutes les compagnies d'aviation ou tous les hôtels ou chaînes d'hôtels. Lorsqu'un produit est sélectionné, la réservation ou l'achat est retransmis à la plateforme du fournisseur initial.

Prise de position de ST :

*(Le 14 août 2014, avant la discussion finale)* Les coûts des outils automatiques permettant d'assister la gestion du portefeuille (env. 20 000 CHF) sont sans rapport avec leur utilité. Une liste de matériel existe, mais est actualisée à la main. La gestion du cycle de vie est pragmatique, dans la mesure où les serveurs sont en principe remplacés après six ans, les ordinateurs portables après quatre ans et les ordinateurs de bureau après cinq ans. Quant aux logiciels, leur actualité et leur nécessité sont en principe vérifiées chaque année. Une surveillance des composants actifs (pare-feu, sauvegarde, serveur de courriel, NAS, etc.) est déjà en place. Pratiquement tous ces composants sont dotés d'un système qui envoie une notification par courriel en cas de problème.

*(Le 13 octobre 2014, après la discussion finale)* ST procède déjà à l'enregistrement du cycle de vie du matériel et des logiciels, processus qui fait l'objet d'une actualisation régulière. La possibilité d'automatiser l'actuelle version pragmatique (sous forme de tables) sera examinée. Le contrôle actif des composants matériels réseau se fait déjà aujourd'hui au moyen de technologies de communication les plus modernes et est adapté en permanence aux exigences croissantes en la matière. Les services sont contrôlés manuellement à intervalles réguliers. L'ensemble du système présente en principe une disponibilité élevée. Une interruption du système et/ou une défaillance n'aurait pas de conséquences dramatiques pour ST. Nous examinerons en sus la possibilité de mettre en place un contrôle automatique plus actif.

## 6.2 Fonctionnement et marketing: deux systèmes informatiques distincts

Les activités opérationnelles de ST se fondent en partie sur l'utilisation d'Internet, c'est-à-dire sur de nouvelles technologies. L'infrastructure informatique recourt quant à elle à des composants standards pour les processus importants. Des solutions individuelles existent pour les relevés statistiques, les réactions des représentations à l'étranger et d'autres rapports financiers importants. ST est en mesure de faire face à une panne de l'infrastructure informatique et une telle panne ne devrait pas provoquer de grosses difficultés. La division Informatique applique le programme défini en la matière par la direction.

Le public considère toutefois la plateforme [myswitzerland.com](http://myswitzerland.com), mise en place par le département Marketing, comme étant la présentation de ST sur Internet. C'est en effet une plateforme de premier plan pour les activités de marketing destinées à faire connaître l'offre touristique de la Suisse. Toutes les prestations en lien avec cette plateforme sont fournies par des tiers. ST jugerait grave que cette plateforme tombe en panne durant quelques heures.

Le CDF estime que ST gère les risques informatiques de manière appropriée. L'organisme possède un manuel en cas de crise et a entrepris une analyse des risques. Les services à contacter mentionnés dans ce manuel ainsi que les moyens utilisés (courriel, par ex.) devraient être vérifiés une fois encore en tenant compte des conditions informatiques (personnes, réseau, systèmes).

Se fondant sur la vérification des processus d'acquisition de prestations informatiques (nuage ou externalisation), le CDF estime qu'un potentiel de synergie existe entre les deux départements (Corporate Services et Marketing & Production).



### 6.3 L'organisation et les contrôles internes correspondent à la pratique

En ce qui concerne les processus internes de la division Informatique ainsi que les processus de la gestion financière et des ressources humaines, des points de vérification informatique sont décrits dans le système de contrôle interne (SCI) établi pour l'ensemble de l'organisme. Les collaborateurs sont régulièrement formés et le respect des exigences internes et externes destinées à assurer la sécurité de l'information est documentée. Ces documents comprennent aussi bien des directives quant à l'utilisation de l'infrastructure informatique que des instructions sur le recours aux médias sociaux.

En examinant quelques documents pris au hasard, le CDF a retrouvé les mesures escomptées concernant la séparation des fonctions, les suppléances et la documentation, qui garantissent aussi bien le fonctionnement normal que la gestion de problèmes. Faute de temps, nous n'avons pas été en mesure de vérifier leur application aux différents systèmes. Compte tenu des versions des documents et de nos entretiens, nous pouvons conclure que les procédures prévues sont appliquées et adaptées en cas de besoin. Un risque réside néanmoins dans les procédures de mutations de personnel, qui existent à double. Une liste de contrôle des cas spécifiques permettrait de simplifier ce système. ST n'a pas encore mis en place un contrôle périodique général des autorisations d'accès et des utilisateurs enregistrés dans les applications.

#### *Recommandation 12 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à ST d'uniformiser les procédures d'entrée, de transfert et de sortie, afin de réduire le travail de la division Informatique et d'accroître la sécurité des opérations. Un contrôle périodique assuré par les responsables compétents des utilisateurs enregistrés dans les applications et des autorisations d'accès accroît la sécurité et favorise le SCI.*

Prise de position de ST :

Nous saluons ces recommandations. ST procèdera à une évaluation d'une solution adaptée à ses besoins et à sa taille.

### 6.4 Les applications doivent être consolidées

La comptabilité, la gestion du personnel et les décomptes de projets sont assurés à l'aide d'un logiciel standard (SAP ERP). Le logiciel de base n'a pratiquement pas été modifié. Les erreurs et les défauts sont corrigés de manière systématique, rapide et durable, et décrits de manière claire dans un système de tickets introduit récemment. Pour l'assistance technique, un contrat de maintenance a été conclu avec une société externe.

D'autres produits spécifiques (d'Adobe, par ex.) et quelque 600 solutions individuelles de banque de données sont utilisés sur les postes de travail. Comme ST l'a déjà constaté, certains produits engendrent une dépendance à l'égard d'autres composants (système de gestion, navigateur, etc.), ces dépendances compliquant ensuite le remplacement par de nouveaux produits et composants.

Le CDF constate que le fonctionnement du système SAP est stable. Pour ce qui est des combinaisons matérielles et logicielles sur les postes de travail des dépendances importantes existent cependant envers les fonctionnalités. Le risque pourrait se présenter que des composants tombent en panne ou ne puissent plus être remplacés. ST pourrait alors être obligé de consentir des compromis peu rentables. Nous renvoyons ici à la recommandation formulée dans le chapitre consacré au réseau, qui préconise la constitution d'un portefeuille et la mise en place d'une gestion du cycle de vie.

#### 6.5 L'exploitation des systèmes informatiques est exigeante

La gestion (sauvegarde et récupération, surveillance du réseau, gestion des logiciels et des correctifs) et l'entretien de l'infrastructure informatique (réseau, serveur, stations de travail fixes et mobiles, tablettes et téléphones intelligents) de ST à la centrale et auprès des quelque 120 représentations à l'étranger sont assurés par la division Informatique. La maintenance du logiciel SAP et l'assistance technique sont fournies par une société externe. La compétence du service d'assistance aux utilisateurs, de la sauvegarde et du matériel du système SAP incombe à la division Informatique de ST. Les incidents et les pannes informatiques sont rares.

L'exploitation de la plateforme myswitzerland.com a été confiée entièrement à des prestataires externes et ne faisait pas l'objet du présent audit. La fourniture des prestations et l'administration du mandat relèvent du département Marketing & Production.

Au sein des services informatiques, des remplaçants sont prévus et formés pour tous les postes et des documentations correspondantes sont disponibles. L'exploitation de l'informatique est efficace et prévoit une bonne gestion d'éventuels problèmes. Le fonctionnement informatique normal est assuré même sans appui externe. Selon les déclarations des personnes concernées, veiller au bon fonctionnement du système pour l'exécution des activités essentielles exige beaucoup de temps.

Deux locaux, situés dans des bâtiments séparés, contiennent le matériel informatique. Le plus grand d'entre eux abrite les composants informatiques et de communication et est doté de systèmes minimaux de refroidissement et de sécurité. L'accès n'est possible qu'au moyen d'un badge. Une pièce contiguë sert d'entrepôt et de salle de configuration à la division Informatique. Le plus petit des locaux se trouve dans la cave d'un immeuble locatif. Il contient un casier fermé qui abrite les serveurs utilisés pour la duplication et les disques de sauvegarde. Ce local contient également des archives sur papier. La porte d'entrée est dotée d'une serrure de sécurité.

De l'avis du CDF, la division Informatique doit relever le défi qui consiste à répartir ses ressources au mieux afin d'assurer le fonctionnement normal ainsi que de procéder aux améliorations requises au niveau du réseau et des liens de dépendance entre matériel et logiciels. En raison des diverses interdépendances, le risque existe que l'équipe de cinq personnes soit complètement absorbée par l'exploitation quotidienne et que la résolution de problèmes anciens l'empêche de dégager des capacités.

#### *Recommandation 13 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à ST de prévoir une démarche pragmatique fondée sur le portefeuille existant et sur toutes les contraintes connues et de consacrer de manière ciblée une partie des ressources aux travaux les plus importants et les plus urgents.*

Prise de position de ST :

L'effectif de l'équipe IT est très modeste. Ses prestations sont de haute qualité et ses interventions axées sur les priorités. ST examinera la possibilité de renforcer son équipe IT.

De l'avis du CDF, ST n'a pas besoin d'un local digne d'un centre de calcul high-tech. Néanmoins, nous estimons que les locaux existants devraient être dotés de détecteurs élémentaires et d'un système d'alerte correspondant. L'alerte du système de climatisation, déclenchée par une hausse de la température, ne suffit pas pour identifier au plus vite une situation critique. Une hausse de la température serait tout d'abord compensée par un refroidissement plus intensif, mais le dégagement de fumée ne serait pas pris en compte.

*Recommandation 14 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à ST d'installer des détecteurs de température et de fumée dans chaque local abritant des serveurs. En cas d'alerte, un avis devrait être transmis non seulement aux collaborateurs de la division Informatique, mais aussi au service de conciergerie du bâtiment concerné.*

Prise de position de ST :

Une surveillance de la température, ainsi qu'une vidéosurveillance des locaux (en direct) a déjà été installée et le plus haut responsable de l'infrastructure intégré dans le système d'alerte.

## 7 Entretien final

Les résultats de la révision ont été présentés tout d'abord le 9 juillet 2014 à la direction de Suisse Tourisme. Un projet de rapport a été transmis pour information à l'unité organisationnelle en charge de la politique de tourisme (DSTO) au sein du SECO.

Une discussion finale a été organisée le 11 septembre 2014 par le CDF. Les représentants de Suisse tourisme, du DSTO et de la révision interne du SECO ont participé à cette discussion.

Lors de cet entretien final, l'équipe d'audit du CDF a présenté ses principaux constats et recommandations. ST et le SECO ont formulé leur prise de position qui a été directement intégrée dans le présent rapport. Le CDF remercie l'ensemble des participants à cet audit et à cette discussion finale pour leur attitude coopérative.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Grégoire Demaurex  
Responsable de mandats

Guggisberg Vincent  
Responsable d'audit



## Annexe 1 : Bases légales

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)

Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)

Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)

Loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme (RS 935.21)

Ordonnance du 22 novembre 1963 concernant Suisse Tourisme (RS 935.211);

Ordonnance sur les marchés publics – OMP – RS 172.056.11

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB – RS 935.211)



## Annexe 2 : Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF

BW	Business Warehouse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CO	Code des obligations
Convention 2012-2015	Convention relative au contrôle politique, de <i>reporting</i> et de <i>monitoring</i> entre le SECO et ST pour la période 2012-2015
DBIR SECO	Révision interne du SECO
ERP	Entreprise Resource Planning
KAM	Activités de marketing auprès des voyageurs
KPI	Key Performance Indicators (indicateurs-clés de performance)
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
ST	Suisse Tourisme
STC	STC Switzerland Travel AG
VöB	Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen

### **Glossaire:**

Normes comptables	Les normes comptables de ST
-------------------	-----------------------------

### **Priorité des recommandations du CDF:**

Du point de vue du mandat d'audit, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur risque [par exemple, le volume des conséquences financières, resp. l'importance des constatations; la probabilité de survenance d'un dommage; la fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et la répétition; etc.] que le facteur de l'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte. L'importance des recommandations s'apprécie de manière concrète par rapport à l'objet audité (relatif), et non par rapport à l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3 : Le système de monitoring est basé sur 3 piliers

Mesure de l'efficacité de ST	Indicateurs clés de performance But et raison d'être	Mesure de l'efficacité des programmes d'impulsion
Mesure de l'effectivité et de l'efficience de ST: - nuitées influencées - chiffre d'affaires influencé - efficience	Recensement des grandeurs d'output du marketing pour contrôler la réalisation des objectifs	Mesure de l'efficacité et de l'efficience des moyens supplémentaires investis pour stabiliser le tourisme suisse: - nuitées influencées - chiffre d'affaires influencé - efficience
<b>Niveaux d'étude (niveau d'agrégation)</b>		
- Mondial - Selon le «système ST à 4 roues motrices» (promotion classique, marketing en ligne, relations médias, canaux de vente des voyageuses) - Selon 28 instruments de communication - Selon les marchés d'origine de ST - Selon de nombreux segments de clientèle	Les paramètres sont structurés selon le «système ST à 4 roues motrices»: - publicité classique (promotion) - marketing en ligne - relations médias - canaux de vente (voyageuses) - selon les marchés d'origine de ST	- Programmes d'impulsion ST globalement
<b>Méthodologie</b>		
Calcul basé presque exclusivement sur des données empiriques	Recensement quantitatif et addition des résultats obtenus sur les 12 paramètres dans les territoires des marchés d'origine.	Conclusion par analogie: estimation / extrapolation de l'effet (outcome) à l'aide de l'augmentation du nombre de contacts (output) et des résultats de la mesure de l'efficacité de ST 2010
<b>Données utilisées</b>		
- Moniteur du tourisme suisse (MTS) 2010 (plus grande enquête nationale de Suisse auprès des clients) - Parts de ST aux divers instruments de communication déterminée essentiellement de façon empirique et fixée définitivement par un groupe d'experts	Les données utilisées se composent pour l'essentiel de 3 banques de données: - activités de marketing - résultats des médias - branche des voyages	- Résultats de la mesure de l'efficacité de ST en 2010 - chiffres de contacts de marketing réalisés en plus (KPI)
<b>Validation externe</b>		
- Expertise de l'Université de St-Gall relative au caractère scientifique du modèle de mesure et à la validité des parts de ST aux divers instruments de communication	n.d.	- Expertise de Rütler + Partner relative au caractère scientifique du modèle de mesure et à la plausibilité des résultats
<b>Périodicité</b>		
Tous les 3-4 ans (enquête MTS)	Tous les trimestres	Saisonnière
<b>Points forts et points faibles</b>		
Points forts: - plus vaste modèle de mesure de l'efficacité d'une organisation touristique nationale (évaluation de l'Université de St-Gall, 2.2013) - résultat fondé sur des données empiriques - validation externe - très grande précision - degré de détail élevé Points faibles: - application lourde	Points forts: - utile comme instrument de contrôle de la réalisation des objectifs - réalisable rapidement et de manière rentable  Points faibles: - uniquement prise en compte de l'output (effet inconnu) - valorisation différente des divers contacts de marketing resp. absence de pondération des résultats des médias	Points forts: - validation externe - réalisable rapidement et de manière rentable  Points faibles: - fondé en partie sur des hypothèses, mais qui peuvent être plausibilisées - précision limitée - niveau d'agrégation élevé des résultats

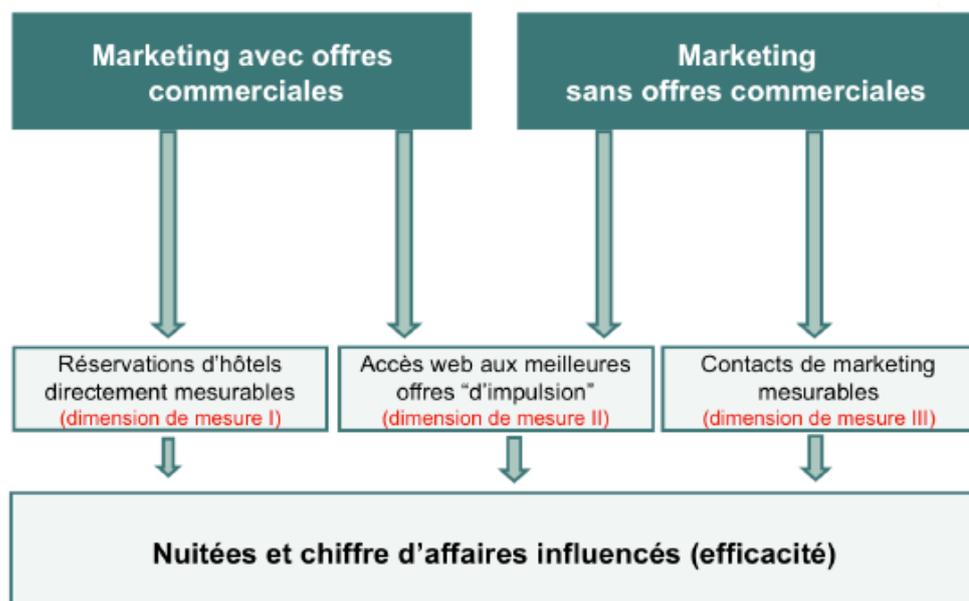
Tab. 2: Vue synoptique du système de gestion des performances de ST

Suisse Tourisme

Toedistrasse 7, Case postale, CH-8027 Zurich, Tél. +41 (0)44 288 14 01, Fax +41 (0)44 288 12 04

6

Annexe 4 : Dimension de mesure du programme d'impulsion (été 2012)





Annexe 5 : Chiffres clés liés aux activités de marketing de Suisse Tourisme

<b>chiffres-clés marketing ST</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Marketing en ligne Visites sur le Web	26'393'913	26'233'568	27'500'000
Téléchargement d'iApp		1'909'457	2'300'000
Promotion Contacts promotionnels	4'926'646'104	5'901'934'577	5'900'000'000
Distribution de brochures	34'531'667	34'125'837	36'679'500
Contacts de clients importants	2'425'222	3'373'148	4'200'000
KMM Contacts avec les médias	10'529'258'041	10'281'930'928	10'200'000'000
Voyages de presse	1'988	2'014	2'000
Articles de médias influencés	12'776	13'790	13'800

source: Présentation activité de marketing de ST (03.06.2014)

## Annexe 6 : Onze indicateurs clés de performance de ST en 2013

Instrument de marketing	Résultat obtenu en 2013	Objectif pour 2017
<b>Marketing en ligne</b>		
▪ Nombre de visiteurs sur MySwitzerland/an	26,2 mio.	29,5 mio.
▪ Applications téléchargées <sup>13</sup>	1,9 mio.	3,7 mio.
<b>Promotion</b>		
▪ Contacts publicitaires et de marketing	5,9 mia.	6,4 mia.
▪ Brochures distribuées	34,1 mio.	33,0 mio.
▪ Réactions de clients <sup>14</sup>	3,4 mio.	3,0 mio.
<b>Relations médias (KMM)</b>		
▪ Articles médias influencés	13'790	14'300
▪ Articles Top Coverage <sup>15</sup>	–	1525
▪ Contacts ainsi obtenus avec les médias	10,3 mio.	10,7 mio.
<b>Voyagistes et intermédiaires (KAM)</b>		
▪ Nuitées influencées avec des voyagistes	4,6 mio.	5,8 mio.
▪ Chiffre d'affaires touristique ainsi réalisé	1,2 mia.	1,6 mia.
▪ Chiffre d'affaires influencé avec des organisateurs de congrès	56,0 mio.	70,0 mio.

<sup>13</sup> Total additionné des applications téléchargées

<sup>14</sup> Sont considérés comme des contacts clients de haute valeur (énumération exhaustive):

- Le nombre d'abonnés à la eNewsletter
- Le nombre de contacts au Call Centre (appels, e-mails, lettres, fax)
- Le nombre de brochures commandées directement (sans les commandes par le Call Centre)
- Le nombre de brochures téléchargées sur MyS en fin d'année
- Le nombre de personnes ayant réservé auprès de STC ou MySwitzerland.com (personnes et non chiffre d'affaires ni voyageurs)
- Le nombre de personnes réagissant auprès de tiers à des activités de marketing communes (Key Accounts). Seuls les contacts auprès de tiers pouvant être mesurés et justifiés concrètement en termes quantitatifs sont pris en compte
- Le nombre de téléchargements et des actualisations d'applications pour tablettes et téléphones
- Les réactions et «likes» de Facebook
- Le nombre d'abonnés à nos comptes ST Twitter officiels

<sup>15</sup> Définition des articles Top Coverage:

Critères pour les médias imprimés:

- l'article doit être positif
- avoir des photos
- être positionné de façon bien visible et avoir une taille impressionnante
- être publié dans un Key Medium

Critère complémentaire pour la radio et la télévision:

- Key Medium



## Annexe 7 : Les procédures d'adjudication doivent être adaptées aux «nouvelles» dispositions légales

Les opérations vérifiées sont traitées dans le présent chapitre selon le type de procédure appliquée.

### **Procédure ouverte:**

Jusqu'ici, ST a mis une acquisition au concours, mais les offres correspondantes n'ont pas encore été soumises. Dans les documents concernant l'appel d'offres, les critères de qualification et les critères d'adjudication sont parfois confondus. Les critères de qualification servent à vérifier si l'entreprise est en mesure d'exécuter le mandat; ils comprennent par exemple les certifications, mais aussi la capacité financière.

Les critères d'adjudication servent quant à eux à déterminer le soumissionnaire qui est à même d'exécuter le mandat au meilleur prix. «Portrait de l'entreprise résumé sur 2 pages A4» ne constitue pas un critère de qualification approprié. Il suffit au soumissionnaire de respecter les exigences formelles pour remplir ce critère, alors que le contenu du portrait ne joue aucun rôle. Plusieurs critères classés parmi les critères d'adjudication, comme «réalisation respectant le label de la branche de Viscom», «label FSC (certificat valable)», «certification ISO 14001 (certificat valable)» sont des critères de qualification et pas d'adjudication. La qualité du produit à acquérir est ainsi évaluée sur la base de ces labels et certificats. Or une telle évaluation est générale; elle n'est pas axée sur le besoin.

Le critère d'adjudication «site accessible à l'aide des transports publics, le trajet n'excédant pas deux heures à partir de la gare de Zurich» ne respecte pas l'égalité de traitement qui doit, selon la législation, être assurée à tous les soumissionnaires et restreint ainsi le marché.

### **Procédure invitant à soumissionner:**

Dans le cas des mandats attribués au terme d'une procédure sur invitation, les décisions ne sont pas toujours clairement motivées. Dans un cas, les offres ont ainsi fait l'objet d'une évaluation exhaustive, qui décrit précisément ce que ST attend pour chaque critère. L'évaluation de chaque critère a également été expliquée en détail. Le problème, c'est que les éléments de l'évaluation qualitative ne se retrouvent pas dans l'évaluation globale. Afin de garantir une transparence totale, le document devrait inclure une proposition claire, indiquant le nom de l'entreprise et le montant du mandat, et préciser qui a évalué les offres. Là encore, il importe d'appliquer le principe de la vérification par une deuxième personne.

Dans un cas, seule la confirmation de commande permet de comprendre que c'est l'offre au prix le plus bas qui a été retenue. La confirmation de commande fixe toutefois un montant qui diffère de celui indiqué dans l'offre. Or, la documentation ne permet pas de conclure à l'adéquation du nouveau prix; surtout si l'on se fonde sur les bases de calcul fournies avec l'offre.

Même lors des procédures sur invitation, l'évaluation des offres doit se fonder sur des critères d'adjudication clairement définis au préalable. Son résultat doit être consigné dans un bref rapport d'évaluation, comprenant une proposition d'adjudication avec le nom de l'entreprise et le montant du mandat.



### **Procédure de gré à gré:**

Les mandats attribués de gré à gré ont largement dépassé la limite définie par ST pour les procédures sur invitation au moment de l'acquisition. Des motifs tels que «mandat traditionnel» (dans trois cas), «longue collaboration» (dans un cas) ou «pas de partenaire adéquat en Suisse» (dans un cas) ont été avancés pour justifier l'attribution de gré à gré. Les responsables de ST ont reconnu eux-mêmes que la pratique d'adjudication appliquée jusqu'en septembre 2013 ne correspondait pas aux dispositions fédérales sur les marchés publics et ST a procédé à une analyse des fournisseurs.

Le CDF approuve les efforts consentis par ST afin d'appliquer la «nouvelle» législation sur les marchés publics. Pour ce faire, ST devrait se doter d'un service des achats, qui possède le savoir-faire requis, qui élabore une planification des achats à moyen et à long terme et qui s'attache à faire respecter la loi.

Se fondant sur les nouvelles prescriptions régissant les acquisitions, ST a entrepris une analyse des fournisseurs. Il importe en principe de suivre tous les projets d'acquisition et de planifier les nouveaux appels d'offres.

Pour toutes ses acquisitions, ST devrait procéder à une analyse plus approfondie et planifier ses achats. L'organisme devrait par exemple prévoir quels mandats seront mis au concours et quand et documenter le cas échéant les avenants à des contrats attribués de gré à gré sur la base des dispositions d'exception de l'OMP.

Pour beaucoup des acquisitions contrôlées, il est difficile, voire impossible, de retracer la démarche suivie.

Un manuel des achats devra fixer les exigences à remplir afin que les documents exigibles offrent la qualité nécessaire pour garantir la transparence.