

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



RAPPORT ANNUEL 2018

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

Monbijoustrasse 45
3003 Berne – Suisse
T. +41 58 463 11 11
F. +41 58 453 11 00
info@efk.admin.ch

 twitter @EFK_CDF_SFAO

WWW.CDF.ADMIN.CH



DU LANCEMENT D'ALERTE À L'AUDIT PARTICIPATIF

En 2008, les employés de la Confédération n'étaient légalement pas tenus de dénoncer à la justice les crimes qu'ils constataient. Une lacune que les experts du GRECO, une commission du Conseil de l'Europe, ont relevée à l'époque dans leur rapport d'évaluation sur la Suisse.

Pour combler cette lacune, l'Office fédéral de la justice a introduit dès le 1^{er} janvier 2011, en étroite collaboration avec l'Office fédéral du personnel et le Contrôle fédéral des finances (CDF), le nouvel article 22a de la Loi sur le personnel de la Confédération et son obligation de dénoncer les crimes et les délits poursuivis d'office. C'est à cette occasion que le *whistleblowing* a vu le jour au niveau administratif fédéral. Ce même article a en effet introduit le droit d'annonce pour les autres irrégularités observées par un employé ou une employée de la Confédération. Deux particularités importantes: le lanceur d'alerte de bonne foi est protégé légalement contre tout désavantage sur le plan professionnel et l'annonce doit être faite au CDF.

L'ancrage de cette disposition dans la loi sur le personnel présente malheureusement l'inconvénient qu'elle n'est pas applicable aux personnes engagées selon le Code des obligations, par exemple chez RUAG, à la Poste ou pour une partie du personnel des CFF. Dans tous ces cas, le CDF reçoit volontiers les alertes, les traite confidentiellement mais ne peut pas assurer la protection légale du lanceur d'alerte de bonne foi contre un licenciement abusif.

Depuis 2011, nous observons une croissance constante du nombre d'alertes.

En particulier depuis la mise à disposition de notre plateforme informatique www.whistleblowing.admin.ch. C'est désormais le système informatique qui assure le traitement anonyme des alertes. Des annonces qui proviennent d'employés de la Confédération, mais aussi de tiers témoins d'irrégularités.

Pour le CDF, le traitement de ces informations n'est pas simple. Il s'agit de trier et de vérifier sur place et de manière critique si les informations sont plausibles. Certaines annonces peuvent en effet être destinées à nuire à une personne. Identifier ensuite le moment approprié pour déclencher une éventuelle procédure pénale et éviter de l'entraver en donnant l'alerte auprès des auteurs d'une infraction. Dans tous les cas, ne rien faire qui puisse mettre le lanceur d'alerte en danger. Et finalement, ne pas non plus négliger une information qui pourrait par la suite se révéler importante.

Loin de constituer la mise en place d'un «État policier» comme le craignent certains, ce système permet à la population de participer activement à la surveillance de son administration. Et offre également la possibilité de vérifier et peut-être de réfuter certaines accusations.

Des exemples concrets? Suite à plusieurs annonces, le CDF a examiné la gestion financière de la Police des transports des CFF. Bonne nouvelle pour ces derniers: nous ne sommes pas en présence d'une nouvelle affaire Car Postal. Les erreurs comptables n'ont pas la même ampleur et le transfert de charge s'est fait en faveur et non en défaveur des secteurs subventionnés »

Impressum

Auteur

Contrôle fédéral des finances

Lectorat

Bettina Braun

Graphisme

Fanny Tinner
chezfanny.ch

Editeur

Contrôle fédéral des finances,
Monbijoustrasse 45,
CH-3003 Berne,
info@efk.admin.ch
www.cdf.admin.ch

Distribution

Office fédéral des constructions
et de la logistique OFCL,
CH-3003 Berne,
www.publicationsfederales.admin.ch

Impression

Kromer Print AG, Lenzbourg

Numéro d'article OFCL

611.202.18df

« L'INSTAURATION D'UN DIALOGUE ENTRE L'INSTITUTION DE CONTRÔLE ET LE PUBLIC A UN IMPACT POSITIF SUR LA CONFIANCE DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES. »

des CFF. Autre exemple: les marges de RUAG. Suite aux accusations d'un *whistleblower* rapportées par la presse, RUAG a demandé au CDF de vérifier ses comptes. Cet audit devrait permettre de clarifier définitivement cette question de la rentabilité des ventes de RUAG à la Confédération.

Pour le CDF, cette évolution n'est pas achevée. Les cours des comptes des

différents pays ont adopté en 2013 une nouvelle norme qui traite de leurs relations avec la population. On a en effet constaté que l'instauration d'un dialogue entre l'institution de contrôle et le public a un impact positif sur la confiance dans les administrations publiques.

Dans la pure tradition helvétique, nous voulons développer ce dialogue en

donnant l'opportunité au public de fournir des contributions ou de participer à notre travail. Nous considérons que nous sommes là pour assurer que l'argent de tous les contribuables soit dépensé de manière efficace et pour éviter les gaspillages. Nous avons un très vaste champ à surveiller. Si vous avez des questions qui vous semblent importantes, des doutes sur la gestion d'une subvention ou d'un projet, adressez-vous à nous (info@efk.admin.ch)! Nous intégrerons ces informations dans nos réflexions et évaluerons l'opportunité de faire un audit dans ce domaine.

Merci à toutes les personnes qui soutiennent notre travail!

Michel Huissoud, directeur

COUP DE PROJECTEUR

LA COUR DES COMPTES DE GENÈVE RÉUSSIT SON EXAMEN

La question revient souvent: qui contrôle les contrôleurs? Leurs pairs, tout simplement. En 2017, la Cour des comptes de la République et Canton de Genève (CdC) a fait appel au CDF pour jauger ses activités d'évaluation. Elle a en effet repris en 2013 cette mission de l'ancienne Commission externe d'évaluation des politiques publiques de Genève. Un bilan a été réalisé par des évaluateurs du CDF et publié de concert avec la CdC en avril 2018¹. Les résultats ont été globalement positifs.

En cinq ans, la CdC a lancé douze évaluations. Pour cette activité spécifique, elle dispose d'une équipe d'évaluateurs de quatre personnes (3,4 équivalent plein temps – EPT) et d'un budget de 1,2 millions de francs (sur un budget global de 6 millions), supervisés par les magistrats de la Cour. En moyenne, une évaluation utilise 255 jours de travail ce qui est comparable aux standards de la branche. En outre, la CdC possède une démarche d'évaluation conforme à la pratique, elle cherche à s'améliorer avec constance et l'assurance qualité a été élaborée et confiée à un magistrat. Mais des pistes d'améliorations existent. Une meilleure gestion de projet doit permettre de planifier le travail d'évaluation de façon réaliste. La valorisation des résultats passe par l'usage d'autres supports que des rapports longs, afin de faciliter l'accès du grand public aux évaluations de la CdC.

L'examen par les pairs vaut aussi pour le CDF. L'institution a été examinée par ses homologues allemands, norvégiens et européens en 2005, 2009 et 2016². Le prochain examen est prévu pour 2020.

¹ Le rapport d'évaluation PA 17654 est disponible sur le site Internet du CDF.

² Ces rapports d'experts sont disponibles sur le site Internet du CDF.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1 : RÉSULTATS PRINCIPAUX	9
1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES	10
A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX MALGRÉ DEUX RÉSERVES	11
B. UN DÉFI MAJEUR : GÉRER LES RISQUES ET SUIVRE LEUR ÉVOLUTION	14
C. UNE RÉNOVATION IMMOBILIÈRE RALENTIE, MAIS DES OPPORTUNITÉS À SAISIR	15
2. ÉCONOMIE ET AGRICULTURE	18
A. L'ATTRIBUTION DES AIDES AU SECTEUR AGRICOLE DOIT ÊTRE MIEUX CIBLÉE	19
B. LA CONFÉDÉRATION DOIT MIEUX SURVEILLER SES INTÉRÊTS DANS IDENTITAS SA	21
C. LA SURVEILLANCE DES EXPORTATIONS DU MATÉRIEL DE GUERRE	22
3. FORMATION ET RECHERCHE	24
A. OPTIMISER LA SURVEILLANCE DES PROJETS DE RECHERCHE EUROPÉENS	25
4. CHÔMAGE, ASSURANCES SOCIALES ET SANTÉ	28
A. LE SYSTÈME DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE EST TROP COMPLEXE	29
B. MESURES MÉDICALES ET MOYENS AUXILIAIRES DE L'AI : RÉSULTATS CONTRASTÉS	31
C. PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES ET VARIATIONS CANTONALES ÉNIGMATIQUES	33
5. TRANSPORT ET ÉNERGIE	34
A. PAS D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE SUR LES RAMES DU TRAFIC RÉGIONAL	35
B. EST-IL EFFICACE ET RENTABLE DE SOUTENIR LE BIOGAZ AGRICOLE ?	37
C. TRANSPARENCE ACCRUE POUR LES COÛTS DE LA SORTIE DU NUCLÉAIRE	40
6. DÉFENSE	42
A. LA GESTION IMMOBILIÈRE DU DDPS S'ANNONCE PRÉSENTE	43
7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER	46
A. L'AVENIR DES PETITES AMBASSADES SUISSES RESTE À TRACER	47
B. LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : RESSOURCES DISPERSÉES ET PEU EFFICACES	50
8. JUSTICE ET ASILE	52
A. L'ARGENT DES FORFAITS D'INTÉGRATION UTILISÉS À BON ESCIENT	53
B. AMÉLIORER LA FIABILITÉ DES DONNÉES DU REGISTRE DU COMMERCE	56
9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION	58
A. LA MODERNISATION DU CENTRE DES PUBLICATIONS EN POSITION DIFFICILE	59
B. L'INFORMATIQUE FISCALE DANS LA DERNIÈRE LIGNE DROITE	60
C. LA SURVEILLANCE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS RÉAJUSTÉE À JUSTE TITRE	61
D. LA VOIX DE L'ARMÉE SE PRÉPARE	63



PARTIE 2 : MOYENS ET CHIFFRES 65

1. LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE : OBJECTIFS, RESSOURCES ET CHAMPS D'AUDIT	66
A. OBJECTIFS	67
B. DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES À UNE SURVEILLANCE ÉLARGIE	68
C. ASSURANCE-QUALITÉ ET RESSOURCES	69
D. PRINCIPAUX CHAMPS D'AUDIT	70
2. ORGANIGRAMME DU CDF	72
3. LE CDF : CHIFFRES ET FAITS	73
A. COMPTE ET RESSOURCES HUMAINES	73
B. LANCEURS D'ALERTE	74
C. DEMANDES D'ACCÈS AUX INFORMATIONS (LOI SUR LA TRANSPARENCE)	75
D. ANNONCES AU CONSEIL FÉDÉRAL ET RECOMMANDATIONS EN SUSPENS	76

ANNEXES 79

APERÇU DES AUDITS RÉALISÉS (NUMÉRO DE MANDAT)	81
ABRÉVIATIONS	86

PARTIE 1

RÉSULTATS PRINCIPAUX DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2018

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES



En 2018, le CDF a comme chaque année rempli sa mission historique qui est de contrôler les comptes de la Confédération. Même si l'approbation de ces comptes a été proposée aux Chambres fédérales, deux réserves ont été exprimées par les auditeurs du CDF. Seconde mission remplie, l'examen auprès des cantons et des autorités fédérales des données de la péréquation financière. Ces données sont fiables et les processus de traitement demeurent efficaces.

Dans un autre domaine, un audit revient sur la gestion des risques à l'administration fédérale. Aux yeux des auditeurs du CDF, ce chantier reste ouvert, quoique des pas importants ont été effectués ces dernières années. Au Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SIF), une prestation méconnue du grand public a été examinée en 2018. Il s'agit des « procédures amiables » dans la résolution des cas de double imposition. L'enjeu est de taille pour les entreprises et pèse plusieurs milliards de francs. Enfin, un audit s'est intéressé au projet de rénovation d'un bâtiment iconique de la Berne fédérale des années 1950, celui de la Direction générale des douanes.

A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX MALGRÉ DEUX RÉSERVES

Année après année, les auditeurs du CDF examinent les comptes de la Confédération³. Il s'agit là d'une tâche historique de l'institution de surveillance financière. Elle représente un important travail de collaboration entre le CDF et l'ensemble de ses partenaires de l'administration fédérale. Depuis 2015, le CDF a d'ailleurs décidé de publier le détail de ses résultats, une transparence rare au plan européen⁴.

Pour l'année 2017, le bilan du compte d'Etat s'élevait à 164 milliards de francs. Les revenus opérationnels étaient de 70 milliards de francs et les charges opérationnelles de 67 milliards de francs.

Légalité d'une provision et solution d'avenir

En comparaison à l'an passé, le CDF et ses auditeurs dressent un bilan un peu moins positif de cet examen des comptes de la Confédération. Ce constat a trait notamment à une divergence d'opinion entre l'Administration fédérale des finances (AFF) et le CDF. Cette divergence concerne une provision de 2 milliards de francs relative à l'impôt anticipé et inscrite au compte de financement. Cette opération a entraîné une réserve de la part du CDF et a été signalée comme telle au Conseil fédéral⁵.

³ Le champ d'audit complet du CDF est décrit dans la deuxième partie de ce Rapport annuel, page 67. Ces comptes sont présentés sur la base des règles comptables internationales pour le secteur public (*International Public Sector Accounting Standards*, ou IPSAS) avec quelques exceptions énumérées dans l'Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) du 5 avril 2006.

⁴ Le rapport d'audit PA 18045 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁵ Selon l'article 15 alinéa 3 de la Loi sur le Contrôle des finances (LCF), le CDF doit informer le chef du Département fédéral concerné et le chef du Département fédéral des finances (DFF) en cas « d'anomalies ou de manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière ». Le 2 février 2018, la Direction du CDF a écrit à l'ensemble du Conseil fédéral.

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

Le CDF comprend certes les motifs économiques et politiques qui justifient la prise en compte de cette provision dans le compte de financement. Il relève cependant que cette opération n'est pas conforme à la Loi sur les finances de la Confédération (LFC). Cette loi dit que le solde de financement est présenté sur la base des dépenses et des recettes. Or, une variation de provision ne constitue aux yeux du CDF ni une recette, ni une dépense. L'inscription au compte de financement de cette provision n'est donc pas légale. Comme l'a précisé le CDF à l'automne 2018, cette divergence devrait probablement trouver une issue favorable avec la mise en œuvre de la motion Hegglin⁶. Celle-ci devrait en effet entraîner la modification législative souhaitée. Dans ce cadre, le CDF estime qu'il faudrait saisir l'occasion de faire converger le modèle comptable de la Confédération vers le modèle comptable harmonisé des cantons et communes (MCH2), ce qui répondrait à l'engagement du Conseil fédéral en faveur de normes comptables harmonisées pour les collectivités publiques suisses.

Second problème, le compte de la Confédération devra être corrigé en raison de plusieurs erreurs d'écriture à l'Administration fédérale des contributions (AFC), à l'Office fédéral des routes (OFROU) et chez armasuisse Immobilier. La Confédération n'a pas subi de pertes. Ces erreurs portent néanmoins sur plusieurs centaines de millions de francs dans le compte de résultats et ont justifié l'établissement d'une seconde réserve. Des premières mesures correctives ont été prises afin d'éviter la répétition de tels problèmes.

Des comptes conformes à la loi

Malgré ces deux réserves, le CDF et ses auditeurs ont attesté la conformité et la régularité du compte d'Etat. Le CDF a recommandé aux Chambres fédérales de l'approuver dans le cadre de son Rapport de l'organe de révision du 26 avril 2018⁷.

Dans son rapport d'audit, le CDF a également attesté l'existence d'un système de contrôle interne (SCI). Il a relevé que l'AFF et les autres unités administratives auditées ont réalisé des efforts pour améliorer la présentation et la fiabilité des états financiers.

⁶ Peter Hegglin (PDC/ZG), « Confédération. Etablir les comptes de sorte qu'ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats » (motion 16.4018), disponible sur le site Internet du Parlement.

⁷ Le rapport de l'organe de révision est disponible sur le site Internet du CDF.

COUP DE PROJECTEUR

LA RPT REPOSE SUR DES DONNÉES DE BONNE QUALITÉ

Depuis l'introduction de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT) en 2008, les auditeurs du CDF examinent chaque année le traitement des données fiscales réalisé par les autorités cantonales et fédérales. Principe de rotation oblige, les cantons de Berne, des Grisons, de Neuchâtel, de Nidwald, d'Obwald, de Schwyz, du Valais, de Zoug et de Zurich ont été visités en 2018⁸.

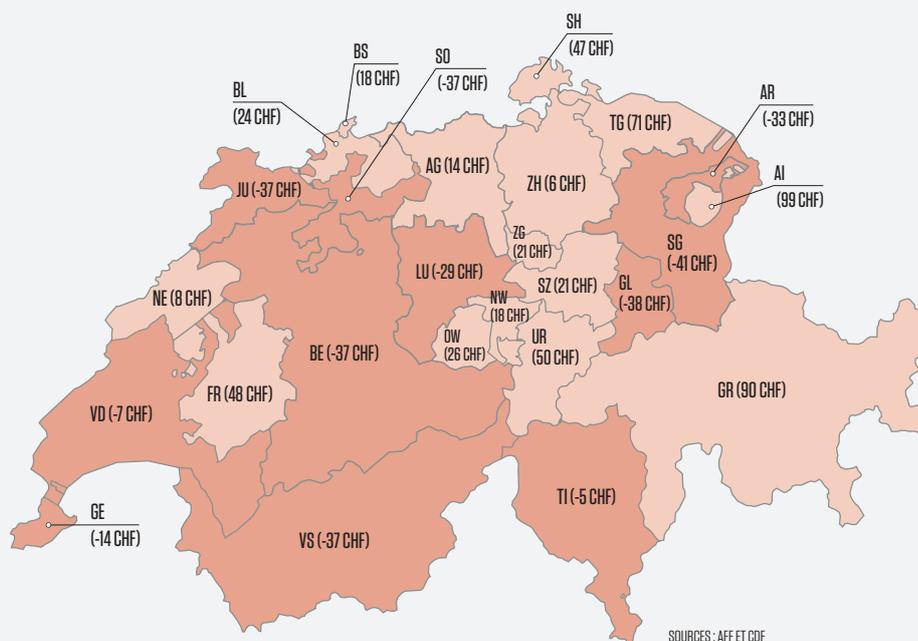
La qualité des données livrées par ces cantons aux autorités fédérales est bonne, malgré des erreurs – corrigées depuis – dans un canton. Les auditeurs du CDF n'ont pas repéré de problèmes majeurs dans le traitement des données, autant dans les versements aux cantons en 2017 que pour le calcul des montants à verser en 2019. Cette année-ci, le volume de la RPT sera de 5221 millions de francs, en hausse de 2,6% par rapport à 2018.

En 2018, l'efficacité des processus à l'AFF et à l'Office fédéral de la statistique (OFS) a été renforcée avec la mise en place de deux recommandations du CDF. La mise en œuvre d'une troisième recommandation pour une automatisation étendue des processus (gains d'efficacité et meilleure sécurité) à l'AFC a débuté.

Lors de cet examen, le CDF a commandé à la société KPMG une actualisation d'une ancienne étude sur les effets d'une imposition systématique des banques cantonales⁹. En effet, actuellement seuls six de ces établissements bancaires sont soumis à l'impôt fédéral direct, alors que dix-huit autres ne le sont pas. Suivant les cantons, les activités des banques cantonales sont donc prises en compte ou ignorées lors du calcul du potentiel de ressources. Outre la question de la distorsion de la concurrence, cette situation crée dans la RPT des anomalies qui ne sont économiquement pas justifiées. Le Département fédéral des finances (DFF) a toutefois estimé que le régime actuel doit être maintenu, tant que la base légale pour l'imposition des banques cantonales n'est pas modifiée.

Effets d'une prise en compte systématique des banques cantonales sur la péréquation financière

En francs par habitant, simulation sur les paiements RPT 2018



⁸ Le rapport d'audit PA 18076 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁹ KPMG, «Potenzielle Steuerschuld der Kantonalbanken», 8 mars 2018. Cette étude est disponible sur le site Internet du CDF.

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

B. UN DÉFI MAJEUR : GÉRER LES RISQUES ET SUIVRE LEUR ÉVOLUTION

En 2017, la Confédération a fait face à une importante déconvenue. Elle a dû payer plus de 215 millions de francs en lien avec des cautionnements pour la flotte suisse de haute mer¹⁰. Cet épisode montre combien l'administration fédérale est parfois exposée à des risques aux conséquences financières considérables.

La gestion des risques est donc un processus crucial. Toutes les unités administratives doivent s'y plier et en rendre compte à l'AFF. Sur cette base, celle-ci élabore un rapport annuel dont le Conseil fédéral prend connaissance. Un rapport qu'il remet ensuite aux Commissions de gestion des Chambres fédérales.

Les auditeurs du CDF se sont intéressés à cette gestion des risques comme instrument de pilotage. Un échantillon de six unités de l'administration fédérale a été examiné¹¹. La question de la gestion des risques y est prise au sérieux, également grâce au travail de coordination de l'AFF. D'une manière générale, la gestion des risques a atteint un bon niveau de maturité au sein de l'administration fédérale.

Cette gestion reste en revanche sous-employée comme outil de conduite stratégique dans la direction des offices.

Des lacunes à empoigner

Trois problèmes sont évoqués dans le rapport du CDF. D'abord, l'analyse des risques résulte quasi systématiquement d'une approche ascendante (ou *bottom-up*). C'est de l'opérationnel que l'analyse remonte vers la direction des offices. Avec une exception, aucune approche descendante (ou *top-down*) n'a été repérée par les auditeurs du CDF. Les risques liés à des questions stratégiques ne sont donc pas ou peu pris en compte dans le pilotage, à l'inverse des questions opérationnelles.

Deuxième point essentiel : que se passe-t-il dans les offices après l'identification des risques ? Comment sont-ils traités ? Et quelles mesures sont prises pour les atténuer ? A ce niveau-là, relèvent les auditeurs du CDF, le travail ne manque pas. Dans les unités examinées, à l'exception de l'OFROU, aucune mesure de surveillance convaincante n'a été observée. Outre ce manque de *controlling*, ces mêmes unités ne possèdent pas de stratégie pour dire quel niveau de risque est acceptable et sur quels principes se baser pour en atténuer la portée.

¹⁰ Le rapport d'audit PA 17476 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹¹ L'OFROU, MétéoSuisse, l'Administration fédérale des douanes (AFD), le Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la Chancellerie fédérale (ChF) et l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIIC).



C. UNE RÉNOVATION IMMOBILIÈRE RALENTIE, MAIS DES OPPORTUNITÉS À SAISIR

Avec sa façade modulaire, son toit en saillie et des piliers roses au rez-de-chaussée, l'imposant bâtiment bernois de la Monbijoustrasse 40 illustre l'architecture de la Confédération des années 1950 et son entrée dans le mouvement moderne modéré. Depuis 1953, ce bâtiment désormais classé au patrimoine historique abrite la Direction générale des douanes. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a obtenu des Chambres fédérales un crédit de 38,8 millions de francs pour sa rénovation. Le projet prévoit de densifier l'espace de travail avec une hausse de 45 % des postes. Les auditeurs du CDF ont examiné la nature, l'avancement et les opportunités de ce projet¹².

Cette rénovation avait été programmée par l'OFCL comme un « projet de réserve » si des retards devaient avoir lieu sur le chantier de la Guisanplatz 1¹³. Comme ce second projet avance selon le calendrier prévu, seule une partie des travaux urgents ont été réalisés dans le bâtiment des Douanes, notamment sa toiture. Par rapport au crédit alloué par les Chambres, le projet de rénovation a ainsi été repoussé de six ans. Pour les auditeurs du CDF, cet écheveau des calendriers n'est pas le meilleur garant de la transparence. A l'avenir, les messages au Parlement sur les immeubles doivent être plus clairs et décrire les options esquissées pour les projets. Dans le cas présent, il conviendrait par exemple de dire si cette rénovation sera totale ou partielle.

Cette dernière question se pose particulièrement à la lecture d'une étude de sécurité parasismique du bâtiment datée de 2005. Cette étude doit être renouvelée et ses résultats impliqueront une réflexion sur la nature finale de la rénovation et l'ampleur de l'assainissement. Les auditeurs du CDF estiment encore que des études complémentaires sont nécessaires pour imaginer des solutions d'utilisation du bâtiment plus flexibles qu'actuellement. Le projet final devrait en effet permettre d'évaluer et de mettre en place de nouveaux modèles de travail et d'organisation des bureaux du numéro 40 de la Monbijoustrasse.

Principale utilisatrice des lieux, l'Administration fédérale des douanes (AFD) doit être mieux intégrée à l'organisation du projet de rénovation. L'audit note que les aspects liés à la protection du bâti historique ont été pris en compte par les experts de l'OFCL.

¹² Le rapport d'audit PA 17120 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹³ En 2017, cet autre projet de l'OFCL a fait l'objet d'un rapport d'audit PA 16515 qui est disponible sur le site Internet du CDF.

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

COUP DE PROJECTEUR

UNE PRESTATION OFFERTE À L'ÉCONOMIE

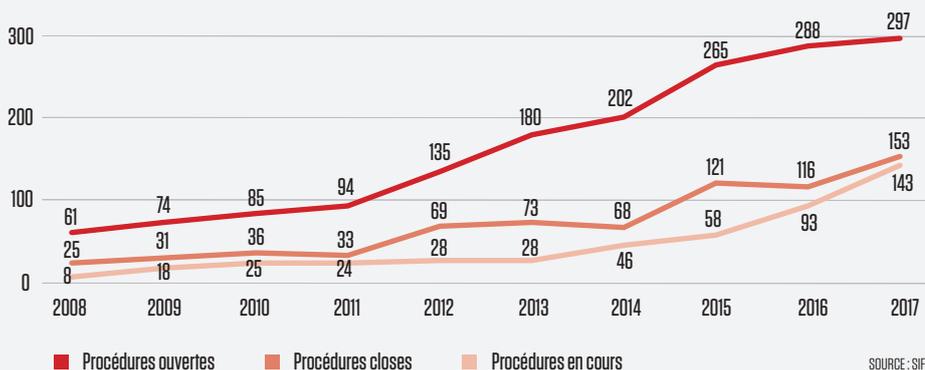
Un contribuable – un individu ou une entreprise – peut parfois risquer d'être « taxé à double » entre la Suisse et un pays tiers et ce, malgré l'existence d'une convention fiscale entre États interdisant la double imposition. Pour éliminer une double imposition, le contribuable peut solliciter une procédure amiable au SFI. Des entreprises multinationales peuvent également faire fixer à l'avance les prix des transactions entre les sociétés du groupe sous la forme d'un accord préalable avec les autorités fiscales. Ces procédures qui ont été auditées par le CDF concernent surtout des personnes morales (prix de transfert intra-firme) et portent sur quelque 8 milliards de francs de substance fiscale¹⁴.

Ces dernières années, le SFI a su évoluer dans son organisation et sur le plan technique pour digérer la hausse constante du travail liée aux procédures amiables. Un examen par les pairs (*peer review*) mené par le Forum sur l'administration fiscale, hébergé par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), a attesté de cela en 2017. La même année, le SFI a ouvert 173 procédures amiables et en a clos 197, tandis que 506 restaient pendantes. Dans la section principalement concernée par les questions de prix de transfert, l'évolution des cas en suspens connaît une croissance ininterrompue depuis 2011 (*voir ci-dessous*). Ces dossiers complexes sont donc un défi pour le SFI. Les auditeurs du CDF ont noté l'absence de stratégie pour réduire ce volume de dossiers. Dans plus du tiers des cas, ces procédures durent plus longtemps que le délai moyen de deux ans visé au niveau international.

Dans certains pays, des émoluments entre 20 000 et 50 000 francs sont facturés pour les accords préables en matière de prix. A l'instar de ce qui prévaut pour toute décision anticipée rendue par les autorités fiscales, cette procédure est gratuite en Suisse, bien que ses bénéficiaires soient en général des entreprises internationales cotées en bourse. Pour le SIF, il s'agit en effet d'une prestation en faveur de l'économie.

Évolution des procédures amiables (2007–2017)

Procédures traitées par la Section «Prix de transfert» du SIF (état au 31.12.2017)



¹⁴ Le rapport d'audit PA 17453 est disponible sur le site Internet du CDF.



2. ÉCONOMIE ET AGRICULTURE



En 2018, les auditeurs du CDF ont été occupés par plusieurs questions en lien avec le monde agricole. Les deux audits suivants ont en particulier été réalisés : un examen des aides financières de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et un audit de la gestion d'identitas SA, une société détenue majoritairement par la Confédération et qui exploite la Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA).

Dans le même département, les auditeurs du CDF se sont intéressés à la surveillance de l'exportation du matériel de guerre exercée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

A. L'ATTRIBUTION DES AIDES AU SECTEUR AGRICOLE DOIT ÊTRE MIEUX CIBLÉE

Dans le cadre du programme d'économie 2017–2019, la Confédération devrait économiser entre 75 et 96 millions de francs dans le secteur agricole. Dans ce contexte, les auditeurs du CDF ont analysé plusieurs aides de l'OFAG à des organisations tierces. Huit aides ont été scrutées sous l'angle de leur légalité, leur pertinence et leur rentabilité¹⁵. Elles concernaient la vulgarisation agricole, la recherche agronomique, la sélection végétale, l'aide à la production végétale, l'élevage, les aides à la production animale, les tâches d'exécution dans le bétail de boucherie et la promotion de la qualité et des ventes.

Sur un montant d'aides de 135 millions de francs, les auditeurs du CDF ont décelé un potentiel de plusieurs dizaines de millions d'économie. Des mesures qui pourraient être intégrées dans le cadre de la politique agricole dès 2022 (PA 22+). Comment les auditeurs du CDF parviennent-ils à cette estimation ? Voici quelques exemples, en débutant par les subventions qui devraient être réduites.

Depuis 1992, la réforme de la politique agricole a consacré le principe des paiements directs au secteur agricole. Dès ce moment, les moyens financiers pour soutenir les prix auraient dû être transformés en paiements directs. Il s'agit, par exemple, de plusieurs subventions mineures liées à la production animale et végétale. Mené à terme, ce travail d'analyse et de transformation devrait permettre d'économiser 8 millions de francs.

Un potentiel de 6 autres millions de francs existe aussi dans le remboursement des coûts pour des tâches d'exécution d'après les dispositions de l'Ordonnance sur le bétail de boucherie (OBB). Dans d'autres secteurs économiques, ces prestations sont supportées par les chaînes de production, de traitement et de distribution. Ce remboursement n'est pas compréhensible pour les auditeurs du CDF. L'OFAG qui se base sur une évaluation externe juge au contraire que le système doit perdurer.

¹⁵ Le rapport d'audit PA 17159 est disponible sur le site Internet du CDF.

2. ÉCONOMIE ET AGRICULTURE

S'en tenir à la Constitution fédérale et au cadre légal existant

Le 24 septembre 2017, le peuple a accepté l'article constitutionnel sur la sécurité alimentaire (art. 104a)¹⁶. Sa prise en compte au plan légal et sa mise en œuvre demeurent imparfaites. Cet article devrait avoir des effets sur les productions qui ne sont ni durables, ni adaptées aux conditions locales. On pense aux produits qui requièrent d'importantes importations sans apporter plus de sécurité alimentaire conformément à l'article 104¹⁷. La production de protéines animales illustre ce soutien financier qui ne correspond plus au but désormais fixé dans la Constitution fédérale. L'OFAG ne partage pas cet avis. Selon lui, les articles 104 et 104a de la Constitution fédérale ne s'excluent pas mutuellement.

Les auditeurs du CDF ont aussi démontré que l'OFAG n'appliquait pas encore pleinement les conditions légales qui déclenchent le versement d'une subvention. Contrairement à la Loi sur la subvention (LSu), il arrive que l'OFAG octroie, par exemple, des aides à des organisations financièrement solides. Or, cette loi stipule que le versement d'une aide s'effectue quand les efforts d'autofinancement qu'on peut escompter du requérant ont été faits et que toutes les autres options de financement ont été épuisées. Ici, un potentiel de 5 millions de francs d'économie est possible.

Ces cas exceptés, les auditeurs du CDF ont relevé que l'OFAG gérait de manière rentable ses ressources lors de l'attribution des aides financières à l'extérieur. Pour les bénéficiaires de subventions, la charge administrative apparaît comme proportionnée. Enfin, lorsque les objectifs ou les prestations sont quantifiables, ces aides sont allouées selon l'effet escompté, notamment dans des domaines où les budgets sont élevés.

¹⁶ Article 104a, Constitution fédérale de la Confédération suisse.

¹⁷ Article 104, Constitution fédérale de la Confédération suisse.



B. LA CONFÉDÉRATION DOIT MIEUX SURVEILLER SES INTÉRÊTS DANS IDENTITAS SA

Fin 2018, le Conseil fédéral a baissé d'environ 25 % les émoluments à verser par les usagers de la BDTA¹⁸, surtout par les acteurs du secteur agricole. A partir du 1^{er} janvier 2019, la marque auriculaire pour les bovins, les buffles et les bisons ne coûte plus que 3,60 francs (contre 4,75 francs auparavant) et 45 centimes pour les moutons et les chèvres (57 centimes auparavant)¹⁹. Globalement, cela correspond à un allègement de 2,48 millions de francs pour la filière paysanne. La baisse des émoluments BDTA faisait suite à une recommandation du CDF en vue de réduire les réserves d'identitas SA (près de 14 millions de francs fin 2017). Le CDF n'avait alors pas estimé le montant à réduire. Ce calcul a été réalisé par le Surveillant des prix.

Ce n'est pas le seul résultat de cet audit qui visait d'abord le suivi de la mise en œuvre d'autres recommandations importantes chez identitas SA. En effet, les auditeurs du CDF y étaient déjà venus en 2013 et 2015²⁰. En 2018, de nouveaux constats ont été faits²¹.

Le plus essentiel a trait à la surveillance de l'OFAG sur identitas SA. Il apparaît que cet office ne dispose pas de l'ensemble des informations et des documents nécessaires pour exercer pleinement sa surveillance et son contrôle. C'est notamment le cas dans le domaine des finances et de l'informatique.

Pour défendre ses intérêts au conseil d'administration d'identitas SA, la Confédération a deux représentants. L'un provient de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), le second de l'OFAG. Or, ce dernier est responsable à l'OFAG de la surveillance d'identitas SA. Selon l'OFAG, cette constellation présente l'avantage de raccourcir le temps des décisions.

Enfin, un dernier constat porte sur l'argent octroyé par l'OFAG pour certaines prestations d'identitas SA. En 2017, cet office fédéral a remarqué que l'indemnisation versée à cette société dépassait le montant nécessaire de plus de 400 000 francs. Pour les auditeurs du CDF, il est incompréhensible que cette indemnité forfaitaire n'ait pas été régulièrement examinée pour en vérifier la proportionnalité et, au besoin, en ajuster le montant.

¹⁸ Depuis 1999, la BDTA sert d'outil de base pour la traçabilité des animaux dans le cadre de la sécurité alimentaire et des épizooties. Elle est exploitée par identitas SA sur mandat de l'OFAG. La Confédération octroie à identitas SA quelque 9 millions de francs par an pour contrôler le trafic des animaux.

¹⁹ « Le Conseil fédéral baisse les émoluments pour l'exploitation de la BDTA », 30.11.2018.

²⁰ Le rapport d'audit PA 13395 est disponible sur le site Internet du CDF, alors que le rapport d'audit PA 15533 a été soumis à la Délégation des finances des Chambres fédérales.

²¹ Le rapport d'audit PA 18509 est disponible sur le site Internet du CDF.

C. LA SURVEILLANCE DES EXPORTATIONS DU MATÉRIEL DE GUERRE

En 25 ans, les exportations suisses de matériel de guerre ont plutôt augmenté en valeur absolue, mais occupent une place plus réduite dans le total des exportations suisses (*voir le graphique ci-dessous, prix non-déflatés*). En 2017, elles enregistraient un volume de 447 millions de francs. Mais elles ne comptaient que pour 0,15 % des exportations totales, l'un des plus bas niveaux sur ce dernier quart de siècle.

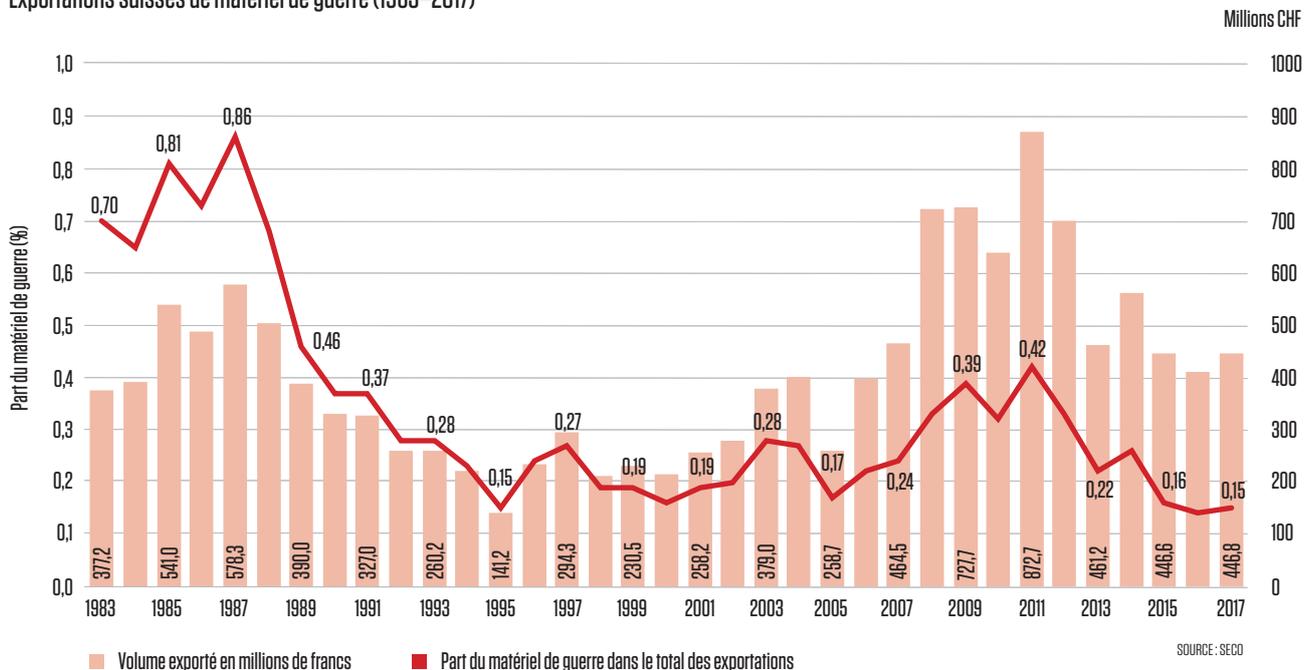
En raison de leur sensibilité, ces exportations sont soumises à autorisation. C'est le SECO qui se prononce sur les demandes d'autorisation, en accord avec les services compétents du DFAE et, si besoin, avec d'autres services de la Confédération. Ces décisions se basent sur la législation et sur la pratique d'interprétation du Conseil fédéral²².

Les auditeurs du CDF ont vérifié l'efficacité de ce contrôle de la Confédération sur ces décisions d'exportations de matériel de guerre²³. La bonne nouvelle réside dans le fait que toutes les autorisations d'exportation faites en 2016 ont été effectuées correctement. Des potentiels d'amélioration ont cependant été identifiés dans le dispositif actuel.

²² Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) et Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG).

²³ Le rapport d'audit PA 17425 est disponible sur le site Internet du CDF.

Exportations suisses de matériel de guerre (1983–2017)





Des règles plus transparentes

Le Conseil fédéral a accepté la principale recommandation du CDF. Toute décision présentant un caractère général sera désormais communiquée de manière appropriée et ne sera plus contenue dans des arrêtés confidentiels. La transparence sur les règles d'interprétation de la Loi et de l'Ordonnance sur le matériel de guerre constitue en effet un élément essentiel de la sécurité juridique dans ce domaine.

Renforcer les contrôles sur le terrain et la coordination des autorités fédérales

Pour les auditeurs du CDF, il est indispensable de renforcer la surveillance à deux niveaux. D'une part, le SECO peut contrôler les producteurs chez eux. Ces audits d'entreprise sont un outil essentiel axé sur l'analyse de risques. Pour le CDF, il faut les privilégier par rapport aux contrôles réalisés chez les clients de matériel de guerre à l'étranger par le SECO (« Post Shipment Verifications »).

D'autre part, et c'est le deuxième niveau d'intervention, plusieurs entités de l'administration fédérale forment un réseau de contrôle des exportations du matériel de guerre. Outre le SECO et le DFAE, l'AFD possède des tâches opérationnelles aux frontières mais ne dispose pas d'assez d'informations pour cibler ses contrôles. Ailleurs, au Service de renseignement de la Confédération, une seule personne œuvre à plein temps sur ce thème. Celle-ci ne dispose pas d'informations du Ministère public de la Confédération (MPC) sur les instructions pénales ouvertes ou sur le point de l'être en lien avec des infractions liées au commerce de matériel de guerre. Ces deux exemples démontrent que le réseau interne à la Confédération doit être développé et mieux coordonné.

Le SECO a accepté les recommandations du CDF.

3. FORMATION ET RECHERCHE

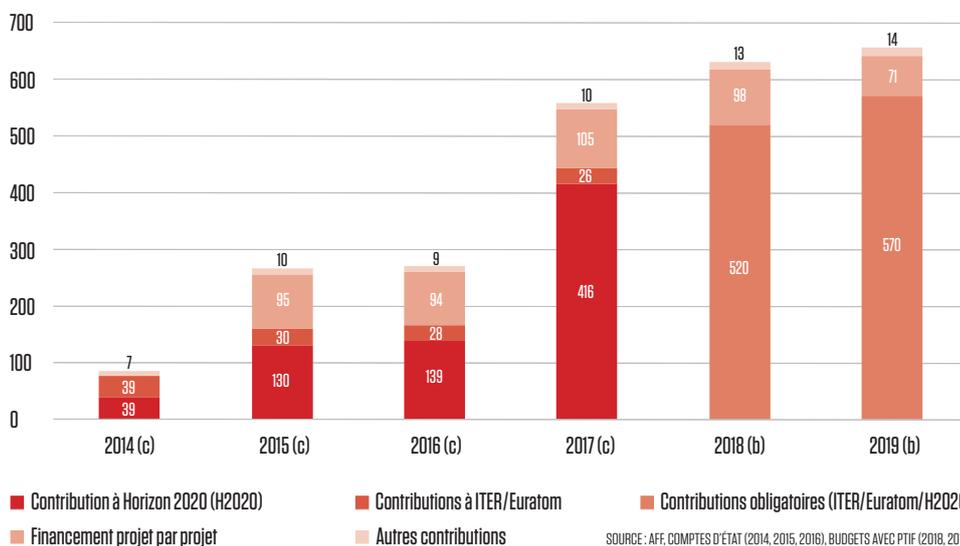


La surveillance du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) sur une partie des projets de recherche réalisés au plan européen et financés par la Suisse a été observée par les auditeurs du CDF. Avec de bons résultats à la clé.

A. OPTIMISER LA SURVEILLANCE DES PROJETS DE RECHERCHE EUROPÉENS

Le 9 février 2014, l'acceptation par le peuple de l'initiative sur l'immigration de masse a eu un impact direct pour la recherche suisse. Après ce vote, l'Union européenne (UE) a limité l'accès à notre pays au 8^e programme-cadre de recherche Horizon 2020 (2014–2020) et à son budget de 81,6 milliards d'euros (association partielle). Face au risque d'exclusion pour les chercheurs suisses, le Conseil fédéral a décidé dès juin 2014 d'honorer les engagements pris pour les projets qui n'allaient plus être financés par Bruxelles du fait de l'association partielle. Ce financement national dit « projet par projet » de la participation des chercheurs suisses à Horizon 2020 court sur plusieurs années (voir graphique ci-dessous, en rouge). Et ce, même si la Suisse a retrouvé son statut de pleine association fin 2016 et avec l'accès au financement européen.

Contributions suisses aux programmes-cadres de recherche de l'UE (2014–2019, en mio.)



3. FORMATION ET RECHERCHE

Selon le SEFRI, les dernières requêtes « projet par projet » devaient arriver en 2018. Il estime qu'environ un millier de projets devront ainsi être financés jusqu'en 2024 pour un total de près de 600 millions de francs. La contribution obligatoire de la Suisse aux programmes-cadres de recherche européens (H2020, Euratom et ITER) est maintenue.

Les auditeurs du CDF ont examiné la surveillance du SEFRI sur ces projets financés dans le cadre d'Horizon 2020²⁴. Les résultats sont bons. Le budget 2018 et les plans financiers 2019–2021 ont été correctement élaborés. Le SEFRI a conscience des incertitudes susceptibles de remettre en cause ses prévisions. Au moment de l'audit, il ne disposait toutefois pas d'un *reporting* et d'une vue globale des projets ainsi que de l'avancée des travaux.

Hausse des dossiers à traiter et intensité variable des contrôles

Le principal défi auquel va être confronté le SEFRI est la hausse du volume des dossiers à traiter. Dès 2014, le travail consécutif au financement « projet par projet » a été absorbé par l'engagement de personnel supplémentaire et des changements dans l'organisation. Aujourd'hui, une partie du personnel devrait encore être formée spécifiquement à la surveillance et des procédures de contrôle doivent être optimisées.

A ce dernier égard, les auditeurs du CDF estiment qu'il est possible de diminuer l'étendue des contrôles sans pour autant augmenter les risques. L'intensité des contrôles doit varier selon les différentes catégories de projets. Les ressources du SEFRI devront être utilisées d'abord sur les grands projets, là où les risques financiers sont les plus importants. L'engagement sur de petits et de moyens projets devra être réduit. Ces améliorations permettront au SEFRI de faire face à la hausse du volume des dossiers à traiter dès 2018.

²⁴ Le rapport d'audit PA 17655 est disponible sur le site Internet du CDF.



4. CHÔMAGE, ASSURANCES SOCIALES, ET SANTÉ



En 2018, les auditeurs du CDF ont entrepris un long travail sur les structures et la gouvernance complexe de l'assurance-chômage (AC). Une autre assurance a été l'objet d'un audit de suivi : l'assurance-invalidité (AI), plus spécialement les mesures médicales et les moyens auxiliaires remboursés par cette assurance. Encore dans le champ des assurances sociales, le dispositif des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et à l'AI a été examiné. Enfin, dans le domaine des subventions, trois organisations de prévention et de promotion de la santé ont été auditées.

A. LE SYSTÈME DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE EST TROP COMPLEXE

Simplifier. En 2018, c'est la conclusion des auditeurs du CDF qui se sont attaqués sur mandat de la Délégation des finances à l'AC et à sa gouvernance²⁵. Une assurance sociale qui avait versé plus de 6,3 milliards de francs en 2017, essentiellement sous forme d'indemnités pour perte d'emploi. Ces dernières années, un cas de corruption a agité cette assurance en Suisse romande. Des premiers constats ont révélé des lacunes de gouvernance et de surveillance. Selon le mandat explicite de la Délégation des finances, les auditeurs du CDF ont été invités à proposer des améliorations législatives. Mais avant cela, un peu d'histoire.

En 1884, l'ancêtre de l'assurance-chômage émerge avec l'instauration d'une caisse privée liée au secteur économique des typographes. Au niveau fédéral, un compromis se forge entre autorités, patronat et syndicats en pleine Deuxième guerre mondiale. Il entérine la révision de l'assurance-chômage et supprime les inégalités de subsides entre caisses publiques, patronales et syndicales. Au même moment, un fonds de compensation est élaboré au plan fédéral. Ce n'est que trente ans plus tard, avec la crise des années 1970, qu'un nouveau pas est franchi avec l'obligation de s'affilier à une caisse de chômage.

Un mécano difficile à réorganiser

Le système actuel de l'AC résulte de ce développement historique. Les tâches administratives sont multiples et assumées par de très nombreux intervenants dans les autorités fédérales, cantonales et chez les partenaires sociaux. Une Commission de surveillance forte de 21 membres a la charge d'approuver le budget et les comptes de l'AC.

En 2015, une réorganisation prend place. Les lacunes de gouvernance les plus importantes sont éliminées, mais le désenchevêtrement des structures de l'AC n'a pas eu lieu.

Ainsi, la Commission de surveillance de l'AC reste dirigée par le chef de la Direction du travail du SECO. Légalement, ses membres sont choisis pour représenter les partenaires sociaux, les cantons, la Confédération et les milieux scientifiques, tout cela en fonction de leur sexe et de la région linguistique. Une expertise externe avait pourtant recommandé de considérer également les compétences techniques lors de la sélection.

²⁵ Le rapport d'audit PA 17540 est disponible sur le site Internet du CDF.

4. CHÔMAGE, ASSURANCES SOCIALES ET SANTÉ

Pour les auditeurs du CDF, la commission doit s'appuyer sur des compétences financières et informatiques solides. Le risque de conflits d'intérêts lors de la nomination de membres devra également être réglé de manière satisfaisante. Conformément à leur mandat, les auditeurs du CDF proposeront à la Délégation des finances d'adapter la législation en vigueur.

Une coûteuse nébuleuse administrative

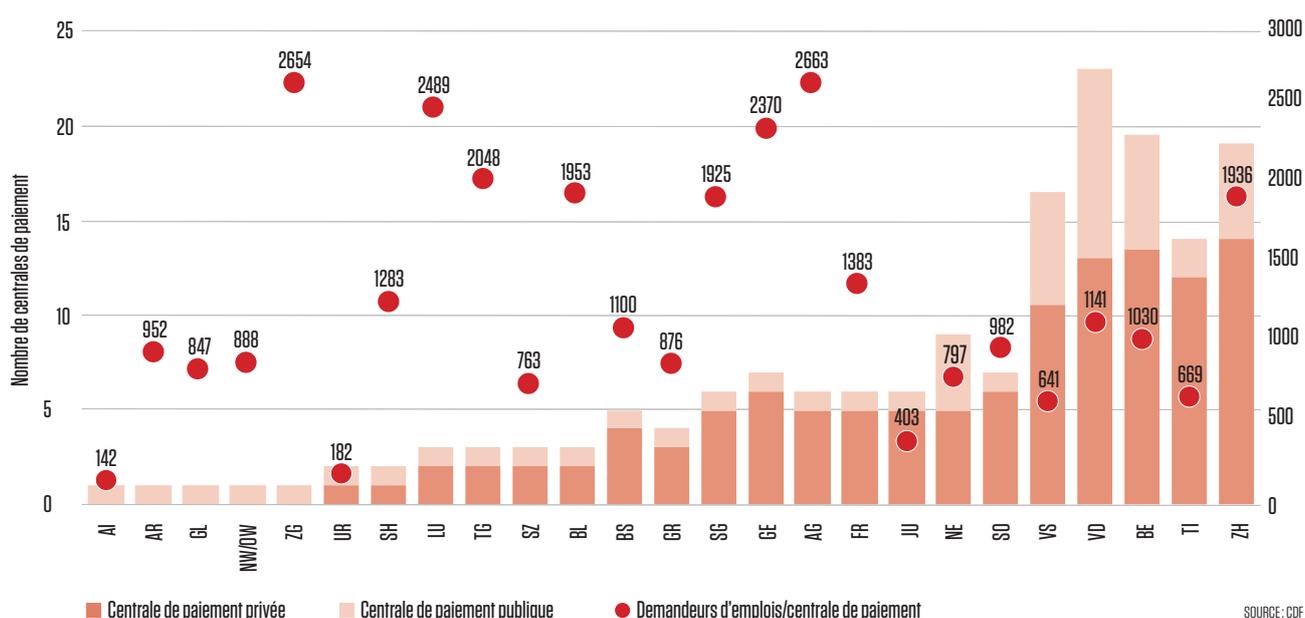
Hormis ces premiers points, les auditeurs du CDF rappellent l'essentiel. L'organisation administrative de toute cette assurance est trop compliquée. Bon an mal an, on parle de 33 caisses à l'échelle suisse et de 169 centrales de paiements. Des différences régionales apparaissent aussi. Dans plusieurs cantons romands, au Tessin ou à Berne, on observe un nombre élevé de centrales de paiements par rapport au nombre de personnes au chômage (voir graphique ci-dessous). Les auditeurs du CDF peinent à saisir cette dispersion administrative.

Lors de leur examen, les auditeurs du CDF ont eu accès à une analyse externe commandée par le SECO²⁶. Selon cette recherche fouillée, si toutes les caisses étaient gérées comme la meilleure d'entre elles, une économie potentielle de 50 millions de francs serait possible. Le SECO estime les économies possibles entre 20 et 30 millions de francs.

Dans son audit, le CDF insiste encore pour que le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) procède à un examen des conditions incluses dans ses accords de prestations conclus avec les caisses de chômage. Ces accords ont été prolongés sans modification en 2013 et devaient être renégociés à fin 2018. L'occasion de tenir compte des éléments décrits ci-dessus.

²⁶ Cette étude est désormais disponible sur le site Internet du SECO.

Centrales de paiement par canton comparé au nombre de demandeurs d'emploi par centrale de paiement (2016)



SOURCE: CDF



B. MESURES MÉDICALES ET MOYENS AUXILIAIRES DE L'AI : RÉSULTATS CONTRASTÉS

L'AI a fait l'objet de plusieurs audits, évaluations et recommandations du CDF lors de ces dix dernières années. Dès 2017, il s'est agi d'examiner le suivi de ces recommandations, réparties sous deux chapeaux : celui des mesures médicales, 828 millions de francs en 2016, et celui des moyens auxiliaires, 204 millions de francs en 2016. Les résultats des auditeurs sont contrastés et relèvent qu'il reste encore des recommandations à concrétiser²⁷.

Attentes déçues dans le domaine des mesures médicales...

Voilà près de cinq ans que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a entrepris d'améliorer le cadre légal des mesures médicales. Des mesures qui, pour mémoire, recouvrent les prestations pour le traitement des infirmités congénitales et des mesures de réadaptation de jeunes jusqu'à 20 ans. Or, explique l'OFAS, sans progrès de la révision du cadre légal, il ne ferait pas sens d'entreprendre des améliorations en matière de pilotage, d'exécution et de surveillance des mesures médicales tel que recommandé par le CDF depuis 2013. Les progrès réalisés sont donc très faibles. Et l'OFAS ne prévoit pas de mise en œuvre concrète avant l'horizon 2020.

Autre souhait du CDF, la mise à jour de la liste des infirmités congénitales est un autre point qui demeure en friche. Les travaux de l'OFAS ont certes débuté, mais ils n'avancent guère. Le Conseil fédéral souhaite en effet effectuer cette opération en respectant la neutralité des coûts. D'après les estimations de l'OFAS, un potentiel d'économies de 160 millions de francs existe avec la suppression de maladies de la liste actuelle et un meilleur pilotage. Des incertitudes subsistent cependant sur les incidences financières de la prise en charge de nouvelles pathologies ainsi que sur les coûts des traitements, notamment les médicaments.

Enfin, dans un dernier domaine, les recommandations du CDF sont restées lettre morte. Ses auditeurs ne relèvent aucun progrès dans la création des pôles de compétences régionaux afin d'examiner des cas complexes et coûteux. Pour le CDF, cette situation est le signe d'un climat de grande incertitude. Cinq ans après la publication de son rapport, la mise en œuvre des recommandations est clairement insuffisante. L'OFAS doit trouver des solutions dans des délais raisonnables ou proposer des alternatives, selon les délibérations en cours au Parlement.

²⁷ Le rapport PA 16143 est disponible sur le site Internet du CDF.

4. CHÔMAGE, ASSURANCES SOCIALES ET SANTÉ

... des recommandations en revanche mises en œuvre pour les moyens auxiliaires

A l'inverse, le CDF note une nette amélioration sur le dossier des moyens auxiliaires. L'OFAS a introduit un monitoring des conventions tarifaires et des priorités sont fixées lors des négociations. L'OFAS dispose de lignes directrices claires et des modèles de calcul ont été élaborés. Un groupe de travail a été institué avec les office AI. Résultat probant, trois conventions tarifaires ont été révisées dans le domaine des moyens auxiliaires. D'ici fin 2018, trois autres conventions de ce type devaient être renégociées.

Le CDF encourage à nouveau l'OFAS à recourir aux avis du Surveillant des prix pour faire baisser le tarif de moyens auxiliaires. Dans ce secteur, la concurrence n'est pas optimale. Recommandée en son temps, l'utilisation des appels d'offres n'a pas avancé. Lors des discussions sur la 6^e révision de l'AI, le Parlement avait d'ailleurs rejeté la proposition du Conseil fédéral d'ouvrir ce domaine à plus de concurrence.

COUP DE PROJECTEUR

DES FONDS BIEN DISTRIBUÉS DANS LA PRÉVENTION

Le champ des subventions est un pan de la surveillance important pour les auditeurs du CDF. En 2018, ils ont examiné trois contributions reçues par des organismes de prévention et de promotion de la santé²⁸ : le Fonds de prévention du tabagisme (FPT, avec 13 millions), la fondation Promotion Santé Suisse (PSS, avec 28 millions) et le Bureau de prévention des accidents (bpa, avec 20 millions).

Dans ce dossier, les auditeurs du CDF ont vérifié si la surveillance était appropriée et si les bénéficiaires œuvraient efficacement et de manière efficiente avec l'argent alloué. Les réponses ont été positives, même si des améliorations existent au niveau de cette surveillance.

Des améliorations ponctuelles apparaissent également chez les bénéficiaires. Au niveau des projets par exemple, la tenue des budgets et des décomptes dépend beaucoup des effectifs disponibles. Pour les auditeurs du CDF, tous ces organismes font un bon travail, ou du moins ce qu'il est réaliste de faire compte tenu des ressources disponibles. Avec plus de personnel, des points pourraient être améliorés à la PSS, et encore plus au FPT, comme dans l'évaluation de la rentabilité des projets. Au bpa, l'appréciation de l'efficacité s'appuie sur la répartition des fonds entre trois domaines (circulation, sport, habitat et loisirs). Cette répartition devrait cependant être plus objective et mieux documentée afin de la rendre plus compréhensible.

²⁸ Le rapport d'audit PA 17542 est disponible sur le site Internet du CDF.

C. PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES ET VARIATIONS CANTONALES ÉNIGMATIQUES

Existe-t-il un risque que les cantons usent un peu trop de leur marge de manœuvre dans la gestion des prestations complémentaires ? Ce n'est pas impossible et c'est éventuellement illégal, note un audit réalisé en 2018²⁹. De quoi s'agit-il ? Quand des rentiers AVS ou AI peinent à couvrir leurs besoins vitaux, ils peuvent disposer de prestations complémentaires (PC). Fin 2016, 201 100 personnes touchaient des PC à l'AVS et 113 700 personnes, des PC à l'AI. Ces subsides sont financés par les cantons (70 %) et par la Confédération (30 %). Soit un montant de 4,9 milliards de francs, en augmentation rapide et source de préoccupation.

Le système repose sur la législation fédérale, mais son exécution est déléguée aux cantons. A travers la surveillance, l'OFAS doit garantir l'égalité de traitement des assurés sur le territoire. Les auditeurs du CDF ont conclu que le dispositif de surveillance en place reste insuffisant et conduit à des différences d'application importantes.

Prenons un exemple. Il ressort que la prise en compte du revenu hypothétique dans le calcul de la PC d'une personne invalide est très disparate dans les cantons. En théorie, cela peut conduire à des différences de prestations de près de 12 000 francs par an.

Le CDF a également réalisé une enquête auprès des organes d'exécution, la première du genre. Cette récolte montre l'existence de différences notables dans l'appréciation des cas. Il n'est pas certain que ces écarts de traitement se situent encore dans la marge de manœuvre laissée aux cantons de par la loi. Problème, en tant qu'autorité de surveillance, l'OFAS n'est pas au courant de ces différences et n'est ainsi pas en mesure de réagir en conséquence.

Accéder aux informations et les valider avant de décider

Les organes d'exécution se prononcent sur le droit aux prestations après examen du revenu et de la fortune des personnes au regard de leurs dépenses. Les sources de vérification de ces données sont nationales, voire internationales. Dès lors, le contrôle se complique. L'échange d'informations au niveau international est fastidieux. Au plan national, des cantons octroient aux organes PC un accès facilité aux informations fiscales, mais ce n'est pas le cas de tous. Du coup, les organes d'exécution développent des stratégies différentes de contrôle.

L'OFAS doit clarifier la pratique des organes d'exécution. Raison pour laquelle le CDF recommande d'être plus précis sur les points à examiner par les sociétés de révision externe qui audient annuellement ces organes. L'office doit en particulier, pour mettre à jour les différences de pratiques problématiques, mieux exploiter les données disponibles (Registre des PC). Ceci doit lui permettre d'optimiser ses outils de surveillance et de forger une analyse de risques. L'OFAS a accepté ces recommandations du CDF.

²⁹ Le rapport d'audit PA 16428 est disponible sur le site Internet du CDF.

5. TRANSPORT ET ÉNERGIE

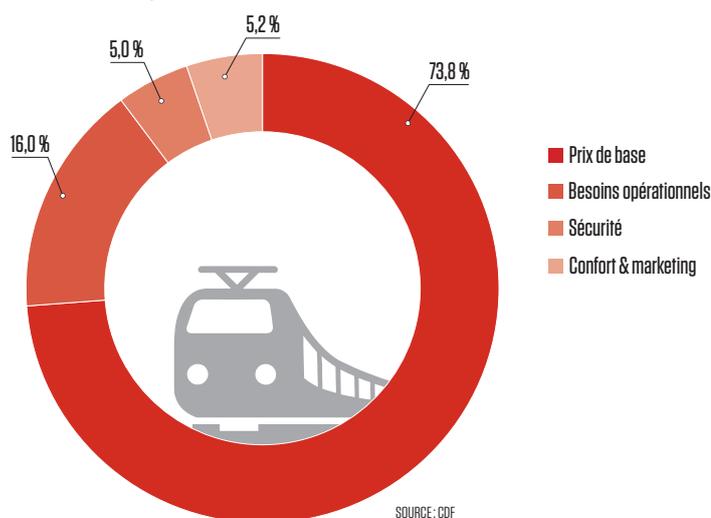
Deux audits très différents ont été menés dans le domaine du rail. Le premier portait sur l'achat de matériel roulant, plus précisément des rames automotrices destinées au transport de personnes à l'échelle régionale. Le second concernait la comptabilité des heures de travail auprès de la Police des transports des Chemins de fer fédéraux (CFF) et sa pratique en matière de contrats avec des tiers.

Le second bloc d'audits évoque des questions énergétiques. Là encore, trois examens différents ont été accomplis. Les auditeurs du CDF sont revenus sur la question du calcul des coûts engendrés par la sortie du nucléaire. Ils ont aussi évalué l'efficacité du soutien fédéral aux installations de biogaz agricole dans notre pays. Enfin, dans le champ des subventions, ils se sont intéressés au programme SuisseEnergie (ECH) qui vise à promouvoir l'efficacité énergétique et la part des énergies renouvelables.

A. PAS D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE SUR LES RAMES DU TRAFIC RÉGIONAL

5,6 milliards de francs. C'est environ le volume financier des 36 commandes passées entre 2006 et 2017 par les entreprises de transport public pour l'achat de matériel roulant destiné au transport régional de voyageurs (TRV). Acteur majeur, le constructeur thurgovien Stadler Rail AG a livré ses rames automotrices FLIRT pour un montant de quelque 1,8 milliard. Les auditeurs du CDF ont examiné trois projets concernant 145 rames FLIRT pour un volume de 1,4 milliard³⁰. Il s'agissait des achats effectués par CFF SA, Schweizerische Südostbahn AG et Transports publics neuchâtelois SA. Comme il se doit, ces acquisitions ont été approuvées par l'Office fédéral des transports (OFT).

Train TRV CH en quatre sections



³⁰ Le rapport d'audit PA 17484 est disponible sur le site Internet du CDF.

5. TRANSPORT ET ÉNERGIE

L'ampleur des achats prévus avait suscité à l'origine des espoirs d'économies d'échelle. Plusieurs raisons expliquent pourquoi cela n'a pas été le cas. D'abord, il y a la taille des lots commandés (moins de 50). Ensuite, cela reste l'achat individuel d'une entreprise, ce qui génère des coûts additionnels à la production. Enfin, et tout en découle, il n'y a pas de standard de qualité lié au TRV, ni de stratégie de flotte coordonnée entre les entreprises de transport. Bref, sans standard, impossible de grouper les achats entre entreprises et donc, d'arriver à une taille de lot suffisante pour une économie d'échelle.

Des clients captifs, faute d'harmonisation du matériel roulant

Lors de leur passage dans les locaux de l'OFT, les auditeurs du CDF ont suivi les procédures d'approbation permettant aux entreprises de transport de se faire rembourser les investissements liés à l'offre TRV en les facturant aux cantons et à la Confédération. Lors de ces approbations, l'OFT ne compare pas ces offres avec les acquisitions de matériel roulant identiques réalisées par d'autres entreprises.

Autre risque, l'attelage mécanique de ce matériel roulant est certes harmonisé, mais il n'est pas opérationnel si les unités appareillées proviennent de fabricants différents. En outre, les interfaces électroniques de contrôle ne sont pas normalisées. Autrement dit, changer de fournisseur de matériel roulant est compliqué pour ces entreprises de transport. Le CDF a donc recommandé à l'OFT de rendre obligatoire pour les prochains appels d'offre la possibilité d'accoupler les unités multiples provenant de fabricants différents.

Les auditeurs du CDF ont aussi suggéré des pistes pour améliorer la gestion globale de la flotte actuelle du TRV. Des économies d'investissement et surtout de maintenance existent. Ce serait, par exemple, réalisable avec un organe de coordination pour le matériel roulant du TRV à l'OFT, ou par le biais d'une société extérieure.

COUP DE PROJECTEUR

LA POLICE DES TRANSPORTS EST SUR DE BONS RAILS

Près de 190 policiers et policières travaillaient à la Police des transports des CFF en 2017. Une police dont le budget se montait alors à 48,7 millions de francs. Suite à des annonces de lanceurs d'alerte, les auditeurs du CDF ont notamment vérifié si les tarifs étaient fixés de manière uniforme et adéquate dans le domaine des contrats³¹.

Les prestations des patrouilles de cette police sont enregistrées, corrigées et finalement facturées dans trois systèmes informatiques. Des erreurs ont été constatées et le suivi des corrections est ardu. Le volume de ces dernières est difficile à quantifier, mais les auditeurs du CDF les estiment à 500 000 francs pour 2016 et 2017 (0,5 % du budget). Une faiblesse du système interne de contrôle mais heureusement aucune fraude.

Il n'y a pas d'uniformité dans les contrats avec des tiers, notamment dans les taux horaires pratiqués. Ces tarifs devraient être publiés selon la base légale actuelle. Dans un autre domaine, les auditeurs du CDF ont encore constaté que la coopération avec Securitrans dans le périmètre des gares pouvait être améliorée. Les économies espérées de cette collaboration n'ont pas été réalisées dans l'ampleur désirée.

Les CFF sont d'accord avec la plupart de ces recommandations et indiquent que la Police des transports a toujours réagi de manière cohérente en cas de dangers.

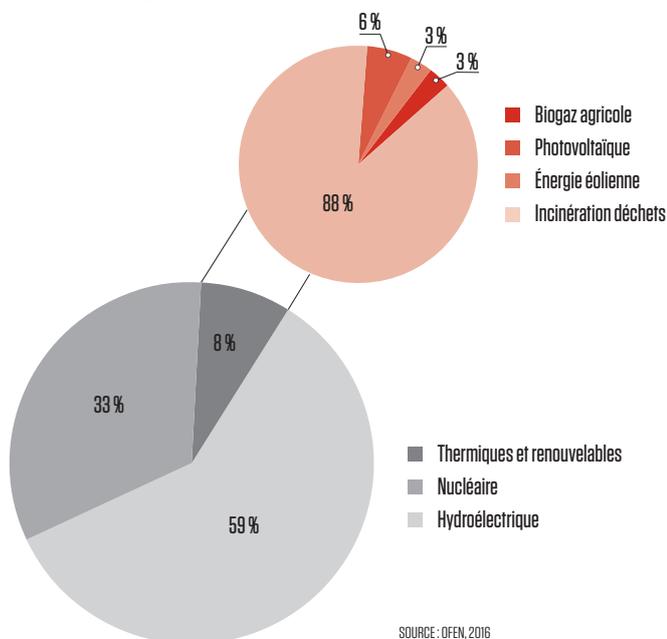
³¹ Le rapport d'audit PA 18577 est disponible sur le site Internet du CDF.

B. EST-IL EFFICACE ET RENTABLE DE SOUTENIR LE BIOGAZ AGRICOLE ?

Les autorités fédérales financent la production de biogaz agricole local. Des aides permettent aux exploitants du secteur agricole de produire cette énergie en valorisant leurs déchets verts, alimentaires et autres engrais de ferme. Comment ces aides s'articulent-elles et sont-elles efficaces ? Existe-t-il par ailleurs un risque de double subventionnement ? Après enquête, les évaluateurs du CDF ont pu écarter ce risque. Néanmoins, après être allés sur le terrain, ils restent sceptiques³². Il y a du bon, mais aussi du moins bon. En tous les cas, si le Parlement veut continuer à soutenir cette énergie renouvelable, il faut questionner la hauteur de la contribution fédérale. Car cette production électrique présente certes des avantages écologiques mais demeure très coûteuse et entièrement dépendante de l'aide de la Confédération.

Mais au juste, de quoi parle-t-on et de combien ? La méthanisation de la biomasse agricole est un processus assez gourmand en termes d'investissements et d'exploitation. La Suisse compte une centaine d'installations de biogaz agricole (IBA). Elles produisent de l'énergie – électricité, chaleur ou carburant – à partir de résidus organiques sans en altérer les éléments nutritifs qui retourneront au sol sous forme d'engrais de recyclage. En 2016, 116 Gigawattheure (GWh) d'électricité ont ainsi été produits, soit 0,24 % de la production nationale (voir graphique ci-dessous). 5 millions de francs de revenus ont été dégagés sur cette même année.

Part du biogaz agricole dans la production d'électricité totale en Suisse



³² Le rapport d'évaluation PA 17578 est disponible sur le site Internet du CDF.

5. TRANSPORT ET ÉNERGIE

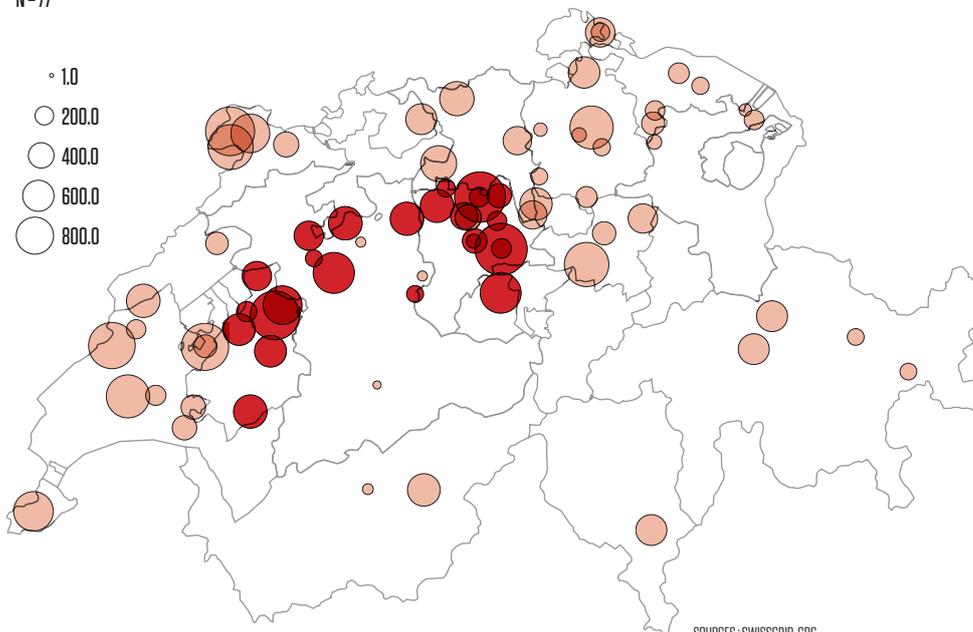
Soutien indirect à l'agriculture, dépendance aux aides et question de taille

Par an, les IBA profitent de 36 millions de francs au travers des aides fédérales, essentiellement la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC). Celle-ci compte pour 35 millions de francs³³. La RPC est un dispositif pour inciter à la production d'électricité à partir des énergies renouvelables (hydraulique, photovoltaïque, éolienne, géothermie, biomasse et ses déchets). Le biogaz perçoit en moyenne 42 centimes par kilowattheure (kWh) tandis que les installations de méthanisation hors zone agricole touchent entre 15 et 34 centimes. Un « bonus agricole » de l'ordre de 16 centimes a été introduit dans un appendice à l'ordonnance sur l'énergie pour mieux exploiter l'important potentiel des engrais de ferme.

Les enquêtes du CDF sur le terrain ont livré des points intéressants. Sept études de cas ont été réalisées dans les cantons de Berne, Fribourg, Lucerne et Obwald (*voir carte ci-dessous*). Résultat, les IBA dépendent des aides : en moyenne 69% de leurs recettes proviennent de la RPC et 5% de la vente d'attestations CO₂. La question de la rentabilité à la fin de leur durée de vie a aussi été examinée. Selon les scénarios, quatre IBA peuvent espérer un profit entre 1 et 2 millions de francs, une cinquième près de 300 000 francs. Les deux dernières ne seront pas rentables. Elles devraient perdre autant, voire plus que le capital investi. Ce sont les deux petites IBA de l'échantillon retenu par le CDF.

Répartition des installations de biogaz agricole, subventionnées via la RPC (2016)

N=77



SOURCES : SWISSGRID, CDF

- Les cantons dans lesquels les études de cas ont été réalisées, à savoir BE, FR, LU et OW. La taille des points indique la puissance de l'IBA.

³³ La deuxième aide passe par le rachat d'attestation pour la réduction d'émission de CO₂ délivrée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Ces rachats représentent environ 1 million de francs par an. Enfin, la dernière aide consiste en des crédits d'investissements. Ce sont des prêts sans intérêts de l'OFAG dont la part de subvention s'élève à 47 000 francs l'an.

Rentabilité problématique à long terme et concurrence avec les autres énergies vertes

D'après la loi, la rentabilité à long terme de la technique est un préalable à la RPC. Le biogaz n'est cependant pas garanti à long terme en raison de ses coûts d'exploitation et surtout des prix sur le marché de l'électricité. Ces dix dernières années, ce prix a oscillé entre 5 et 12 centimes par kWh, alors que le biogaz coûte entre 37 et 75 centimes à produire. Rien n'indique que les coûts du biogaz et le prix du marché vont se rapprocher à l'avenir. En Autriche par exemple, la fin des subventions a provoqué l'arrêt des IBA. En 2026, la RPC arrivera à échéance pour les premières installations lancées en Suisse.

Ces différents faits font qu'il ne faut pas soutenir le biogaz agricole à n'importe quel prix. Tout centime d'aide à une énergie verte via la RPC n'est plus disponible pour une autre. Ainsi, au cas où un soutien au biogaz serait à nouveau envisagé dans le cadre de la stratégie énergétique 2050, le CDF recommande à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) de ne financer que la part des coûts directement liés à la politique énergétique – autrement dit, renoncer au bonus agricole – et de donner la préférence aux énergies renouvelables les plus efficaces pour atteindre les buts de sa politique énergétique.

COUP DE PROJECTEUR

PLUS D'ÉNERGIE DANS LES CONTRÔLES DES SUBVENTIONS

Depuis 2001, la Confédération encourage des mesures volontaires pour accroître l'efficacité énergétique et augmenter la part des énergies renouvelables. Il s'agit du programme ECH. En 2011, ce dernier a démarré une nouvelle étape dans son développement. Il dispose désormais d'un secrétariat à l'OFEN, dénommé le Service suisseEnergie. Le budget est passé de 30 à 50 millions de francs par an. Le nombre de partenaires et de contrats du programme ECH a triplé depuis 2012.

Pour les auditeurs du CDF, les procédures d'octroi des subventions de ce programme ECH ne sont pas encore assez standardisées, des constats qui rejoignent des recommandations déjà émises dans des audits précédents³⁴. Il y a des améliorations potentielles dans le contrôle des pièces pour les demandes de subvention, dans les coûts imputables aux projets ou dans le suivi des résultats. Pour les seules années 2015 et 2016, des subventions certainement trop élevées ont été versées. Ces faiblesses systémiques augmentent le risque de subventionner des projets non-rentables.

L'analyse de cas concrets a montré que l'OFEN peut réduire ces subventions allouées pour des prestations de base aux bénéficiaires. Il faut également contrôler qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts entre les parties impliquées dans les projets subventionnés. L'OFEN a accepté de mettre en œuvre les recommandations.

³⁴ Le rapport d'audit PA 17179 est disponible sur le site Internet du CDF.

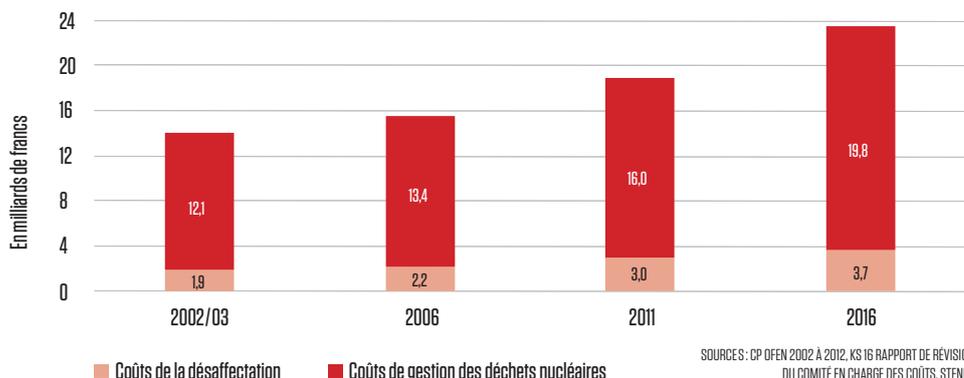
C. TRANSPARENCE ACCRUE POUR LES COÛTS DE LA SORTIE DU NUCLÉAIRE

Comment financer la désaffectation des centrales nucléaires et la gestion des déchets, et qui passera à la caisse? Une partie de la réponse tient dans les fonds de désaffectation et de gestion des déchets nucléaires. La Loi sur l'énergie nucléaire (LEnu) impose en effet aux propriétaires de centrales atomiques de financer et de réaliser ce démantèlement des installations et l'évacuation des déchets. Alimentés par les exploitants, ces fonds sont soumis à la surveillance du Conseil fédéral.

Au centre du dispositif se trouvent le calcul des coûts pour la période de post-exploitation, la désaffectation en elle-même et l'élimination finale des déchets. Chaque cinq ans, une étude est réalisée par swissnuclear, la faitière des propriétaires de centrales nucléaires.

Préparée fin 2016, l'étude des coûts (KS16) estimait un coût total d'environ 21,7 milliards de francs (fermeture pour 3,4 milliards et 18,4 pour la gestion des déchets). C'est sur cette base que la Commission administrative des deux fonds (STENFO) a fixé les contributions provisoires des opérateurs. En 2017, KS16 a été vérifiée par l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire et des experts indépendants au nom de STENFO. A cette date, le coût total a été estimé à 23,4 milliards (fermeture à 3,7 milliards et 19,8 pour la gestion, *ainsi qu'indiqué dans le graphique ci-dessous*). Le 12 avril 2018, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a fixé le montant total à 24,6 milliards (fermeture à 3,8 milliards, gestion à 20,8 milliards – dont 1,3 milliard aux dépens de la Confédération). Ceci inclut 5,8 milliards déjà payés par les opérateurs fin 2017. Désormais, le portefeuille du fonds s'élève à 7,7 milliards (fermeture à 2,5 milliards, élimination des déchets à 5,2 milliards).

Évolution des coûts de la sortie du nucléaire



En 2014, les auditeurs du CDF s'étaient frottés à ce dossier et avaient livré un rapport critique³⁵. Un audit de suivi a été terminé en 2018³⁶. Sa teneur est bien plus positive.

Par rapport à l'étude précédente de swissnuclear en 2011, celle réalisée en 2016 est désormais beaucoup plus transparente. La méthode choisie est compréhensible et plausible. La confiance dans la fiabilité des estimations des coûts en sort renforcée.

Supprimer un supplément forfaitaire obsolète

Ces mêmes auditeurs ont aussi examiné le supplément forfaitaire appliqué en vertu de l'Ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs pour les installations nucléaires (OFDG). Un tel supplément est nécessaire en raison des diverses incertitudes qui pèsent sur les calculs des coûts. Cependant, le taux de 30 % appliqué aujourd'hui est trop élevé et devrait être adapté.

Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a suivi la recommandation du CDF. Il a aussi suivi la nouvelle méthodologie de calcul qui tient mieux compte désormais des incertitudes, des dangers et des opportunités. Pour ce faire, le Conseil fédéral a ouvert une consultation sur l'OFDG où il prévoit de supprimer ce supplément de 30 %. Il désire le remplacer par un supplément général de sécurité de 5 % sur les coûts pour la désaffectation et de 12,5 % sur les coûts pour le dépôt en couches géologiques profondes. Cette consultation prendra fin en mars 2019.

³⁵ Le rapport d'audit PA 14172 est disponible sur le site Internet du CDF.

³⁶ Le rapport d'audit PA 16409 est disponible sur le site Internet du CDF.

6. DÉFENSE



Le portefeuille immobilier du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS) pèse lourd. Sa valeur avoisine les 21 milliards de francs pour près de 24 000 hectares de surface, soit presque l'équivalent de la surface du canton de Zoug³⁷. Ce portefeuille est l'un des plus grands parcs immobiliers du pays. Quatre ans après un examen critique du CDF, ses auditeurs sont retournés au DDPS pour analyser l'avancée de ce dossier. Les progrès sont significatifs et les résultats d'ensemble sont bons.

A. LA GESTION IMMOBILIÈRE DU DDPS S'ANNONCE PRÉSENTE

La gestion du portefeuille immobilier du DDPS représente un enjeu financier considérable. En 2007 déjà, le Secrétariat général de ce Département avait introduit un modèle de location (ou *Mietermodell*) propre aux biens immobiliers du DDPS. Ce modèle aspirait à utiliser de manière optimale les infrastructures, accroître l'efficacité des investissements et réduire les coûts de l'immobilier pour le DDPS. Publié en juillet 2015 par le CDF, un audit montrait les multiples faiblesses du modèle et des retards conséquents dans sa mise en œuvre³⁸.

À cette époque, le DDPS expliquait être conscient des problèmes depuis plusieurs années. En automne 2014, un groupe de travail a été mis sur pied sous la responsabilité de la secrétaire générale du Département. Un nouveau projet d'optimisation de la gestion immobilière était prévu pour fin 2016. Dans l'intervalle, les lacunes devaient être éliminées. Pour mener cela à bien, un budget de 1,4 million de francs a été débloqué. Le CDF saluait alors cette initiative du DDPS.

COUP DE PROJECTEUR

CYBERATTAQUE ET MESURES PRISES PAR RUAG

A la suite de la cyberattaque menée contre RUAG en 2015 et sur mandat de la Délégation des finances, le CDF a examiné si les exigences de sécurité du DDPS étaient mises en œuvre dans les systèmes informatiques des centres de compétences pour le matériel du DDPS. Il a constaté que RUAG avait adopté des mesures d'urgence sur mandat du Conseil fédéral et qu'elle avait lancé plusieurs mandats d'enquête et quelques projets, renforcé le personnel et les structures de son organisation de sécurité, et établi ou révisé de nombreux règlements. Le CDF a donné une appréciation globalement positive de ces activités et a annoncé qu'il suivrait l'évolution des points en suspens.³⁹ La Délégation des finances a pris acte du rapport du CDF.

Extrait du Rapport annuel 2018 de la Délégation des finances

³⁷ Lire le rapport de durabilité 2017, disponible sur le site Internet d'armasuisse Immobilier.

³⁸ Le rapport d'audit PA 14489 est disponible sur le site Internet du CDF.

³⁹ Le rapport d'audit PA 18457 a été présenté à la Délégation des finances.

6. DÉFENSE

Des résultats positifs, des recommandations formellement mises en œuvre

En 2018, les auditeurs sont retournés sur place pour examiner cette nouvelle gestion immobilière⁴⁰. Ils ont constaté des progrès. Les bases d'une gestion immobilière qui soutiennent une organisation en mutation sont posées. De plus, toutes les recommandations formulées par le CDF ont été formellement mises en œuvre. Et ce n'est pas le seul résultat positif.

Le projet de nouvelle gestion immobilière a été bouclé fin juillet 2017. Cette nouvelle gestion dispose désormais d'instruments de travail. Des directives ont été mises en place pour gérer les biens immobiliers et celles-ci tiennent compte de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Sur Internet, le portail immobilier du DDPS règle en détail les processus, les responsabilités, les compétences et les formes de collaboration. Enfin, un concept de contrôle définit des objectifs mesurables à l'échelon du Département. Ainsi, les investissements peuvent être faits de façon ciblée et l'occupation des immeubles peut être optimisée.

Selon le DDPS, l'ensemble du personnel concerné au sein du Département a été formé. Une période de rodage est cependant nécessaire pour évaluer si le personnel assume ses tâches et si le cadre de fonctionnement porte ses fruits. Une évaluation sera réalisée en 2020.

⁴⁰ Le rapport d'audit PA 18542 est disponible sur le site Internet du CDF.



7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

Bakou, Dublin, Luanda, Mascate, Nicosie et Zagreb. Les évaluateurs du CDF se sont rendus dans ces capitales étrangères pour y visiter les petites représentations diplomatiques de notre pays. Que réalisent-elles sur le terrain, à quels problèmes sont-elles confrontées et quelle est l'utilité de ces ambassades de poche? Les réponses à ces questions figurent dans la suite de ce texte.

Autre dossier abordé par les auditeurs du CDF, le thème délicat de la lutte contre la corruption en Suisse. Que fait le Conseil fédéral, de quels moyens disposent les autorités fédérales dans ce domaine, sont-ils suffisants? Là aussi, les auditeurs ont répondu à ces interrogations. Ils proposent de créer un poste de Monsieur ou de Madame « Lutte contre la corruption » pour que la Suisse remplisse pleinement ses obligations internationales en la matière.

A. L'AVENIR DES PETITES AMBASSADES SUISSES RESTE À TRACER

Un diplomate qui défend les intérêts suisses, des employés locaux – trois ou quatre en règle générale –, et rarement des tâches consulaires à effectuer. Voilà la face visible d'une « petite représentation ambassade » du réseau extérieur suisse. Sur les quelque 169 représentations que compte le DFAE, 31 figurent sous cette définition des petites représentations pour un coût annuel de 25 millions de francs. Les petites ambassades se situent avant tout dans les pays de l'UE. Les évaluateurs du CDF ont examiné leur fonctionnalité et leur utilité, y compris lors d'entretiens sur le terrain⁴¹.

⁴¹ Le rapport d'évaluation PA 17565 est disponible sur le site Internet du CDF.

Ces 31 représentations suisses ont été analysées par le CDF



PARTIE 1 : RÉSULTATS PRINCIPAUX

7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

Cette évaluation révèle une face cachée. En effet, la stratégie du DFAE doit être réorientée, car la direction prise aujourd'hui n'est pas tenable en termes de ressources financières et humaines. La multiplication des petites ambassades conduit à une dispersion des ressources. Des alternatives existent. Ainsi, proposent les évaluateurs, il y a lieu d'imaginer une régionalisation des activités diplomatiques lorsque des représentations n'apportent que peu de plus-value concrète. D'autres pays ont aussi fait le pas de déménager l'ambassadeur ou l'ambassadrice concernée en résidence dans son Etat d'origine, tout en conservant le lien bilatéral avec l'État partenaire.

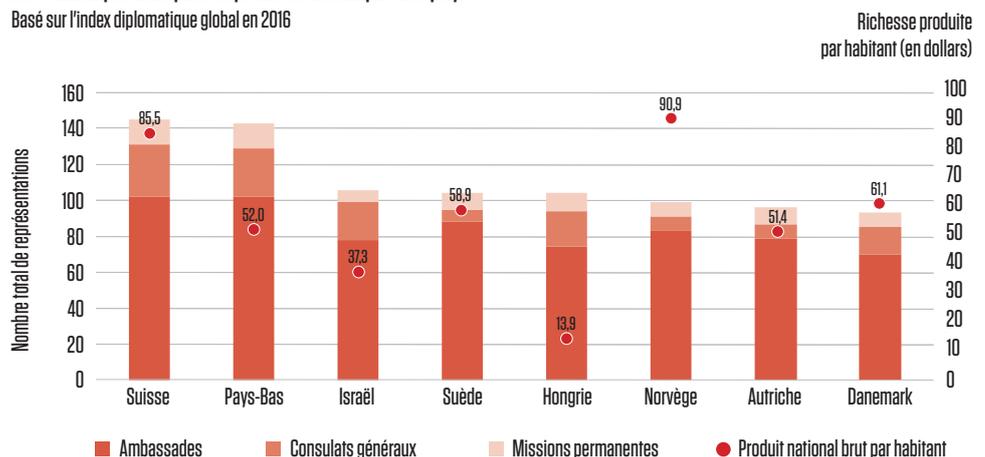
Une priorité aux activités bilatérales, peu d'actions mesurables

En comparaison internationale, le réseau suisse est comparable à la taille de celui d'un pays comme la Hollande (voir graphique ci-dessous). La raison d'être des petites ambassades helvétiques tient surtout dans la nécessité pour la Suisse de maintenir des relations bilatérales avec un pays tiers. Leur nombre s'est accru avec l'extension du réseau du DFAE en Europe de l'Est, en Asie centrale et dans les pays émergents.

Pour les évaluateurs du CDF, cette priorité aux activités bilatérales dans les petites ambassades fixe un but légitime, mais les résultats de leurs activités sont peu visibles. A moyen et à long terme, il est difficile de cerner les effets concrets de ces activités par exemple dans le cadre du dossier bilatéral avec l'UE. Les évaluateurs du CDF estiment qu'une plus-value existe à court-terme dans les contacts entretenus à l'étranger par le DFAE et dans l'aide apportée aux projets menés en lien avec la coopération au développement.

Réseaux diplomatiques et poids économique des pays

Basé sur l'index diplomatique global en 2016



SOURCE : LOWY INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLICY



Cette situation, diagnostiquent les évaluateurs du CDF, reflète la grande marge de manœuvre laissée au chef de mission en même temps que l'absence de stratégie et de buts pluriannuels fixés par le DFAE. Lors de leurs entretiens sur le terrain et auprès de la centrale à Berne, ces mêmes évaluateurs ont noté qu'il y avait peu de réflexions sur les défis à relever et sur les possibilités d'améliorer la relation bilatérale avec le pays hôte dans le cadre d'un mandat diplomatique de quatre ans.

Des tâches administratives chronophages pour des postes exigeants sur le terrain

Les chefs de mission des petites ambassades sont confrontés à des problèmes du quotidien. Au même titre que le personnel local, ils ou elles s'engagent dans des tâches logistiques et administratives. D'après les informations rassemblées par le CDF, les petites représentations consacrent plus de la moitié de leurs ressources aux tâches administratives et de gestion. Conséquence, une perte de temps en défaveur des activités diplomatiques.

Ces activités diplomatiques sont par ailleurs très routinières. Elles se concentrent sur la veille, l'observation, l'analyse et l'entretien du carnet d'adresses. Il arrive parfois que l'ambassade participe à l'organisation d'une visite d'une délégation officielle suisse. Ainsi, très peu de ressources sont disponibles pour des projets à moyen terme et de telles initiatives reposent surtout sur l'énergie propre des chefs de mission.

Le profil d'un ou d'une cheffe de mission suppose d'être multifonctionnel, d'avoir une forte capacité d'adaptation et de connaître des situations inhabituelles. Ce sont des postes difficiles à valoriser, car les enjeux sont de moindre importance. Un ou une cheffe de mission dynamique risque donc difficilement de parvenir à concrétiser ses idées, avec la dose de frustration que cela suppose. Du côté des employés locaux, le risque de surcharge de travail est important. Ils ou elles se sentent parfois peu soutenus par le DFAE et ne savent pas toujours à qui s'adresser en cas de problèmes.

B. LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : RESSOURCES DISPERSÉES ET PEU EFFICACES

Depuis 2006, la Suisse est membre du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe⁴². Cette organisation internationale réalise des évaluations auprès de ses Etats membres. Après son premier examen en Suisse en 2008, les autorités fédérales ont suivi plusieurs de ses recommandations. Il s'agissait, entre autres, de renforcer l'échange d'informations, la coordination, la prévention et la sensibilisation des acteurs exposés aux risques de corruption.

La manifestation de cette volonté politique se trouve dans l'arrêté du 19 octobre 2008 où le Conseil fédéral établit pour une période de dix ans un Groupe de travail interdépartemental (GTID) pour la lutte contre la corruption. Les auditeurs du CDF ont évalué les travaux de ce GTID⁴³. Cette évaluation et le rapport d'activités du Groupe ont servi au Conseil fédéral pour définir sa politique de lutte contre la corruption en avril 2018. Ce dernier a renouvelé pour dix années le mandat du GTID. Comme à l'origine, son secrétariat, sa présidence et son financement relèvent du DFAE.

Une nouvelle orientation est envisageable

Sur le papier, expliquent les auditeurs du CDF, le mandat remis dès 2008 au GTID par le Conseil fédéral est pertinent. Il répond aux préoccupations liées aux risques de corruption en Suisse, particulièrement à l'adresse des autorités fédérales. Ces mêmes auditeurs restent néanmoins sceptiques sur les moyens mis à disposition. Concrètement, il faut accroître l'efficacité du GTID dans cette lutte. Son indépendance, ses ressources financières et humaines, ses compétences, son autorité, sa mémoire institutionnelle et sa visibilité sont améliorables. De son côté, le Conseil fédéral doit apporter publiquement un soutien politique clair pour mieux prévenir la corruption.

Dans leurs recommandations, les auditeurs du CDF constatent que le GTID tend plus à être une organisation de milice, piloté par le DFAE. En dix ans de travaux, d'échanges d'information et de séances plénières, ce Groupe n'a pas su ou pu faire émerger une stratégie de lutte contre la corruption en Suisse. Un changement de cap s'impose.

⁴² Pour plus de renseignements sur les évaluations de la Suisse, voir le site Internet de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

⁴³ Le rapport d'audit PA 17436 est disponible sur le site Internet du CDF.



Le CDF a proposé de doter le GTID d'un secrétariat, avec des spécialistes, dirigés par un Monsieur ou une Madame « Lutte contre la corruption ». Ce délégué ou cette déléguée jouerait le rôle de coordinateur au plan fédéral et de sensibilisateur auprès des collectivités publiques et de la société civile. Cette nouvelle orientation implique un changement organisationnel mais aucune ressource supplémentaire. Des synergies entre acteurs fédéraux sont possibles ainsi qu'une meilleure allocation des ressources, actuellement morcelées entre plusieurs départements.

Au printemps 2018, le Conseil fédéral a étudié ces propositions du CDF. Il a renouvelé le mandat du GTID en reprenant certaines de ses recommandations (élaboration d'une stratégie anticorruption fédérale, établissement d'un réseau d'information avec les cantons), mais sans modifier l'allocation décentralisée des ressources, ni le positionnement du GTID.

8. JUSTICE ET ASILE



Le domaine de l'asile a été au menu des auditeurs du CDF en 2018. Deux axes ont été étudiés. D'une part, celui des forfaits d'intégration qui offrent aux personnes issues de l'asile d'accéder dans les cantons à des mesures d'accompagnement et de formation. D'autre part, celui des futurs centres d'accueil en matière d'asile. Dès 2019, ces centres fédéraux seront les outils permettant d'accélérer les procédures. Dans les deux cas, les résultats d'audit présentent des améliorations plus ou moins conséquentes.

Le registre du commerce et la fiabilité de ses données ont aussi été audités par le CDF en 2018. La dimension cantonale de ce thème n'est pas sans poser un défi croissant pour la surveillance fédérale sur l'ensemble du registre du commerce. Là encore, plusieurs recommandations sont sur la table.

A. L'ARGENT DES FORFAITS D'INTÉGRATION UTILISÉS À BON ESCIENT

Chaque année, la Confédération a investi plus de 80 millions de francs dans l'intégration des personnes issues de l'asile⁴⁴. Cela concerne une kyrielle de mesures, très souvent en lien avec des cours de langues ou d'autres initiatives d'aides à la formation ou aux préapprentissage. Dès 2019, cette somme augmentera et les moyens financiers fédéraux pourraient atteindre près de 210 millions. Le forfait d'intégration devrait passer de 6000 à 18000 francs à chaque décision d'admission provisoire ou d'asile. Cette hausse constitue une partie de la réponse fédérale aux cantons face à l'insuffisance des moyens en la matière (approche dite «Agenda Intégration Suisse»). A l'avenir, cet Agenda doit permettre aux personnes issues de l'asile d'entrer plus vite sur le marché du travail.

A l'aube de cette hausse de la manne fédérale, les auditeurs du CDF ont examiné l'usage de l'argent des forfaits d'intégration dans les cantons⁴⁵. Ils ont analysé les expériences fribourgeoises et argoviennes ainsi qu'une trentaine de cas individuels dans chacun des deux cantons. La surveillance du Secrétariat d'Etat à la migration (SEM) sur ce dispositif a également été auditée.

Les résultats sont positifs. Cet argent est utilisé de façon transparente et économe. Il ressort aussi que les mesures d'intégration aux personnes issues de l'asile correspondent bien à leurs besoins spécifiques et ce, dans la quasi-totalité des cas examinés. En marge de cet audit, des indicateurs statistiques ont été étudiés, par exemple en utilisant des bases de données comme celle de l'AVS. Ils illustrent par exemple que le taux d'activité professionnelle s'accroît proportionnellement à la durée des programmes d'intégration (voir graphique page suivante).

Expériences issues de la pratique

Les synergies entre les différentes démarches cantonales d'intégration et le dialogue entre autorités cantonales et communales et société civile sont des facteurs cruciaux dans le succès, l'économicité et l'efficacité des dispositifs d'intégration. Sur le terrain, les auditeurs du CDF ont repéré des expériences et des synergies à étudier.

A Fribourg par exemple, avec le programme Mc Phee lancé en septembre 2016, la garde des enfants en bas âge est assurée par d'autres réfugiés ce qui laisse le temps aux mères, le plus souvent célibataires, de participer à des cours d'intégration. Dans le canton d'Argovie, des retraités aident à Baden des jeunes adultes qui ont obtenu l'accès à un apprentissage dans le domaine de la construction.

⁴⁴ Cela sous-entend les personnes réfugiées admises à titre provisoire et statutaires. Le montant de 80 millions de francs ne comprend pas les dépenses des cantons et des communes pour l'école obligatoire, la préparation à la formation professionnelle et l'aide sociale, soit environ 162 millions.

⁴⁵ Le rapport d'audit PA 18501 est disponible sur le site Internet du CDF.

8. JUSTICE ET ASILE

Du point de vue de la surveillance, les auditeurs du CDF ont relevé que les autorités argoviennes ont mis en œuvre des procédures ouvertes pour les appels d'offres dans le domaine des prestations d'intégration. A Fribourg, le canton ne recourt que partiellement à ce type de procédure. En revanche, il assure un suivi régulier des dépenses pour l'intégration et de leur évolution dans le cadre des travaux sur le budget annuel.

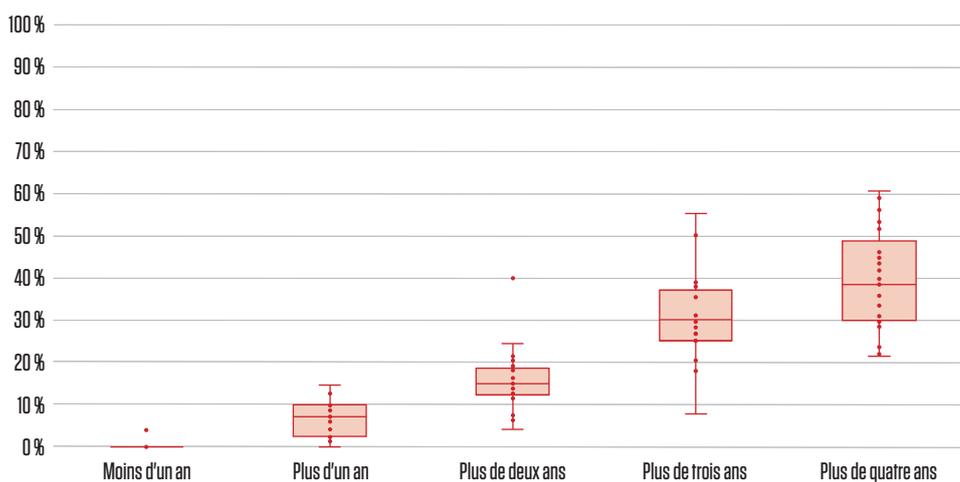
Des pistes d'amélioration dans la prise en charge psychique et dans la surveillance

Les expériences de terrain ont mis en évidence des besoins dans l'organisation des cours de langues. Dans le cas des cours intensifs, ceux-ci devraient aussi intégrer la garde d'enfants en bas âge. De même, l'apprentissage continu de la langue devrait être mieux coordonné pour les migrants et les migrantes déjà sur le marché du travail.

Pour les auditeurs du CDF, des améliorations restent aussi envisageables en lien avec la prise en charge par l'AI. A cet égard, ils ont noté qu'il y a nécessité de renforcer l'offre pour les migrants et les migrantes souffrant de traumatismes psychiques. Ces prestations via l'AI ou en dehors de cette assurance devraient être améliorées. En coordination avec l'OFAS, le SEM a accepté cette recommandation du CDF.

Il s'agit également de délimiter plus clairement le forfait d'intégration des autres sources de financement disponibles. Cette mesure est acceptée par le Secrétariat d'État. L'élaboration de meilleurs indicateurs pour suivre la situation et l'évolution dans les cantons est aussi recommandée. Dans leurs travaux, les auditeurs du CDF décrivent des indicateurs potentiels comme le taux d'activité lucrative dans les cantons ou le revenu moyen selon la branche d'activité.

Le taux d'activité augmente à mesure que la durée des programmes d'intégration s'allonge



Remarque : les points représentent les cantons.

SOURCES : SYMIG, AVS, CALCULS CDF

COUP DE PROJECTEUR

BÂTIR DES CENTRES POUR RÉFUGIÉS EN UN TEMPS RECORD

Dès 2019, les procédures d'asile doivent aller plus vite. C'est ce qu'a dit le peuple suisse le 5 juin 2016 en votation populaire. Ainsi, il est prévu de construire 18 centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) dans six régions du pays (*voir carte ci-dessous*). Ces centres pourront accueillir 5000 places d'hébergement et 630 postes de travail pour des dépenses fixées à 583 millions de francs. Pour lancer ce traitement accéléré des procédures, 80 % des lits et toutes les places de travail devaient être opérationnels en février 2019. Ces délais ont exercé – et exercent encore – une forte pression sur l'OFCL.

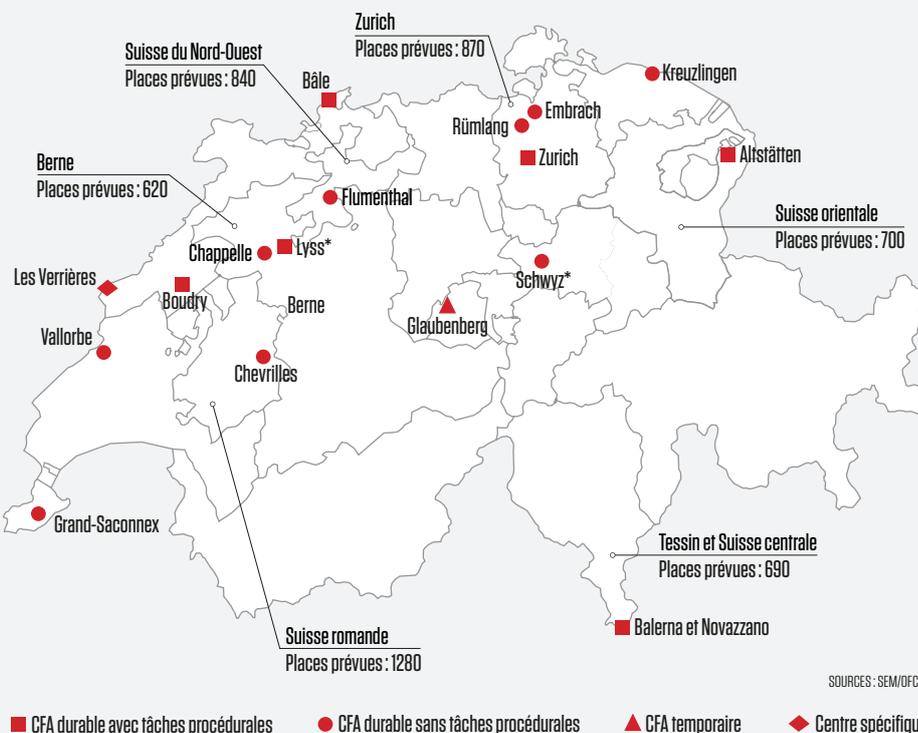
Dès fin 2017, les auditeurs du CDF ont vérifié la planification et la réalisation des CFA⁴⁶. Ils ont aussi examiné l'économicité de ce programme et la collaboration entre l'OFCL et le SEM. Quatre projets ont été revus (Boudry, Bâle, Giffers et l'aire zurichoise Duttweiler).

Les résultats montrent que l'OFCL et le SEM collaborent bien ensemble. Lors de la phase d'élaboration, les standards applicables aux futurs centres fédéraux ont été exhaustivement et clairement définis. Cependant, ce travail a été effectué après la modification de la Loi sur l'asile (LAsi) qui fixait des plafonds de dépenses d'investissement selon les lits (120 000 francs) et les postes de travail (100 000 francs). Il n'est pas encore garanti que les standards adoptés permettront de respecter ces plafonds.

Lors de leur passage, les auditeurs du CDF ont constaté que les indicateurs de l'OFCL pour jauger de l'économicité du projet étaient en cours de révision. Ils ont recommandé de fixer au plus vite et définitivement ces indicateurs afin de pouvoir comparer les coûts d'investissement des différentes réalisations en cours de construction.

Les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA)

* Lieux décidés sous réserve



⁴⁶ Le rapport d'audit PA 17377 est disponible sur le site Internet du CDF.

B. AMÉLIORER LA FIABILITÉ DES DONNÉES DU REGISTRE DU COMMERCE

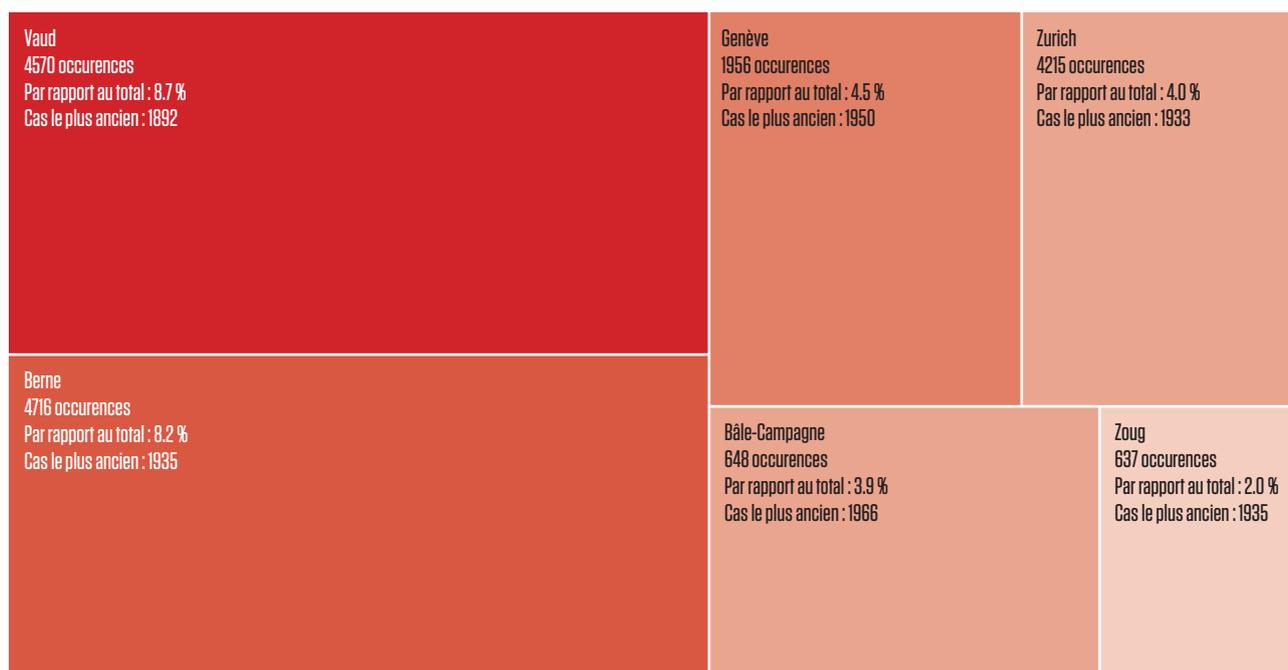
Des milliers d'acteurs économiques consultent l'un des 28 registres cantonaux du commerce pour leurs affaires quotidiennes⁴⁷. Il s'agit pour eux d'un outil essentiel qui leur permet, par exemple, de vérifier leurs partenaires commerciaux. Au 1^{er} janvier 2017, plus de 611 000 entreprises étaient enregistrées dans tous ces registres cantonaux. C'est une obligation pour toutes les entreprises qui développent une activité économique en Suisse. A l'Office fédéral de la justice (OFJ), une douzaine de personnes exercent la haute surveillance sur ce rouage de la vie économique et tiennent à jour le Registre central électronique des registres du commerce, connu sous le nom de Zefix.

Les données publiques de ces registres sont-elles fiables ? Et si ce n'est pas le cas, peut-on faire mieux ? Ces deux questions ont animé les auditeurs du CDF⁴⁸. Pour y répondre, ils se sont rendus dans les locaux de l'Office fédéral du registre du commerce (OFRC) à l'OFJ ainsi qu'auprès de six cantons suisses (Bâle-Campagne, Berne, Genève, Vaud, Zoug et Zurich). Il en ressort que le système actuel peut être amélioré. Une centralisation technique au plan national apparaît une voie à étudier dans le cadre des projets menés par les autorités cantonales et fédérales en faveur de la cyberadministration.

⁴⁷ Contrairement aux autres cantons suisses, le Valais possède trois registres cantonaux.

⁴⁸ Le rapport d'audit PA 16615 est disponible sur le site Internet du CDF.

Entreprises sans modification d'inscription depuis plus de 15 ans



SOURCE : DONNÉES DES CANTONS DE BL, GE, VD, ZG ET ZH LIVRÉES AU 1^{er} SEMESTRE 2017 ; EXTRACTION ET PRÉSENTATION DU CDF



Entreprises non actualisées depuis plus de quinze ans ou absentes des registres

Prenons deux exemples qui montrent combien les outils de vérification à disposition des registres du commerce ne sont pas tout à fait suffisants.

1892 dans le canton de Vaud, 1933 à Zurich ou encore 1935 à Berne et à Zoug. Ces dates correspondent à des entreprises repérées dans les registres de ces cantons et qui n'ont subi aucune modification depuis lors. Ce sont des cas extrêmes. Cependant, 16 742 sociétés sans mutation ces dernières quinze années sont apparues dans les cantons sous examen. Cela représente entre 2% et 8% des entreprises inscrites (*voir graphique ci-dessus*). Surtout, cela montre que des radiations auraient dû avoir lieu et que la mise à jour peut être améliorée.

Lors de l'examen des données cantonales, les auditeurs du CDF ont aussi dénombré près de 13 000 entreprises – raisons individuelles ou associations – astreintes à l'inscription mais absentes de ces registres. Pour ce faire, les données de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ont été croisées avec les données du registre du commerce.

Le CDF a remis les informations dont il dispose aux cantons pour leur permettre d'effectuer les correctifs nécessaires. Une expérience qui montre que les offices du registre du commerce ne vont pas méthodiquement chercher les informations d'autres autorités administratives (par exemple de l'AFC dans le cas d'un assujettissement à la TVA). Ces informations sont publiques et se trouvent notamment dans le Registre des Numéros d'identification des entreprises.

Efficiences informatiques, surveillance fédérale et criminalité économique

A un niveau plus général, les auditeurs du CDF sont d'avis qu'une simplification de l'environnement informatique avec une seule application du registre du commerce suisse offrirait des économies. Elle éviterait aussi les difficultés de transmission et de synchronisation des données. Aujourd'hui, deux applications informatiques sont utilisées pour l'ensemble des cantons et les formulaires d'inscription se font surtout sur papier.

Cette situation est en contradiction avec la volonté des autorités de stimuler la cyberadministration et l'essor de nouvelles technologies. Les cantons et la Confédération doivent mener une digitalisation des transactions opérées avec le registre du commerce.

La surveillance de l'OFRC est pertinente et répond aux exigences légales en la matière. Depuis peu, cet office opère aussi des vérifications sur le terrain. Néanmoins, son analyse de risques n'est pas encore suffisamment développée pour cibler son travail.

Enfin, la transparence requise des registres du commerce est un outil essentiel pour les entreprises. Elle devrait aussi jouer un rôle dans la lutte contre la criminalité économique. Ce rôle pourrait être renforcé, par exemple en rendant public le registre des personnes physiques inscrites au registre du commerce.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

En mars 2013, le Conseil fédéral a confié au CDF la tâche d'auditer les projets informatiques clés de la Confédération. Ces derniers se caractérisent soit par des coûts supérieurs à 30 millions de francs, soit par une importance stratégique. Depuis, les deux tiers des rapports d'audits IT publiés par le CDF concernent ces grands projets.

S'il y a un domaine où les risques peinent à diminuer, c'est certainement celui des projets informatiques de la Confédération. Ce constat peut être réitéré en 2018, malgré des résultats réjouissants dans l'organisation de projets, au DDPS ou à la Chancellerie fédérale (ChF) par exemple.

A. LA MODERNISATION DU CENTRE DES PUBLICATIONS EN POSITION DIFFICILE

Chaque jour, des milliers de personnes consultent la plateforme Internet de publication du droit fédéral. A la ChF, cette plateforme est sous la responsabilité du Centre des publications officielles (CPO) qui mène aussi sa modernisation informatique. Une première tentative avait avorté en 2010.

Démarré en 2014, ce nouvel essai est devisé à quelque 14,7 millions de francs. Un premier succès a été enregistré en 2016 avec le passage au primat de la version électronique des publications officielles. Le deuxième volet concerne le remplacement du système actuel, désormais en fin de vie. Sur le papier, tout est prêt. La réalisation est pourtant dans une passe délicate. Cette phase de réalisation est menée par la ChF, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et une société grecque.

Du côté de l'administration, le projet est bien géré. A plusieurs niveaux, la gestion a été active ce qui a contribué à cerner les enjeux financiers et à réduire une partie des risques.

Une collaboration difficile avec une société basée à l'étranger

En revanche, il apparaît clair que les travaux de réalisation initiés en Grèce dès mai 2017 n'atteindront pas les objectifs fixés par Berne. On note des délais dépassés (jusqu'à six mois), une prolongation nécessaire du système actuel (donc des surcoûts), des problèmes de qualité dans les livraisons du fournisseur, de nombreuses corrections et des coûts plus élevés qu'estimés (une rallonge de 4,2 millions a déjà été prévue).

Pour le CDF, cette situation laisse craindre des dépassements budgétaires supplémentaires. Impossible pour l'heure de les chiffrer avec précision.

A cela s'ajoute le fait que les relations avec le fournisseur sont tendues. L'éloignement des développeurs basés à Athènes ainsi que d'importantes différences dans les méthodes de travail, dans la perception des engagements et dans les priorités plombent la collaboration entre partenaires.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces trois dernières années, ce même fournisseur a obtenu six adjudications pour d'autres travaux de développement et de conseil informatique dans l'administration fédérale. Pour le CDF, un échange d'expériences entre la ChF et l'OFCL est essentiel, afin que ce dernier puisse intervenir rapidement si d'autres projets rencontrent des difficultés similaires avec ce fournisseur.

B. L'INFORMATIQUE FISCALE DANS LA DERNIÈRE LIGNE DROITE

Depuis 2013, FISCAL-IT est un chantier ininterrompu de l'AFC. C'est un thème d'audit récurrent pour le CDF⁴⁹. Pour mémoire, ce projet informatique clé doit remplacer les applications de l'AFC devenues obsolètes, uniformiser les systèmes informatiques de cette entité et intégrer le tout dans une nouvelle architecture informatique.

On sait déjà que ce programme a pris du retard et coûtera plus cher que prévu. Fin 2016, le DFF informait la Délégation des finances d'un dépassement de 26 millions de francs pour un coût final devisé à 117,6 millions dont 6,4 millions de charges internes. L'AFC note que FISCAL-IT lui permettra des gains d'efficacité. Il se terminera fin 2018.

Les auditeurs du CDF ont soumis FISCAL-IT à un nouvel audit en 2018⁵⁰. Côté finances d'abord, ils ont constaté qu'à fin avril, ce programme avait induit des coûts de 102 millions, hors charges de personnel interne. La planification estime que les coûts totaux se monteront à 117,6 millions de francs, avec une réserve de quelque 600 000 francs. Ces éléments sont positifs. Un second élément positif a trait à la mise en service de deux applications.

Deux applications essentielles ont été lancées

En octobre 2017, l'application DIFAS a été introduite. Elle remplace les anciens systèmes de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre (DAT). L'AFC devait aussi lancer en juillet 2018 l'application MEFAS 2.0, remplaçant de MOLIS à la Division principale de la TVA.

Au moment de l'audit au printemps 2018, le CDF a exprimé des doutes autour de ces nouvelles applications, principalement en termes de performances. Le défi pour l'AFC est de corriger rapidement les importantes chutes de productivité observées par le CDF après le passage en production de ces nouvelles applications. Des fonctions essentielles comme l'envoi des factures d'intérêts et des rappels d'impôts doivent également être assurées.

L'OFIT collabore étroitement avec l'AFC dans le cadre du programme FISCAL-IT. Cependant, notent les auditeurs du CDF, des éléments essentiels de l'exploitation ne sont pas suffisamment clairs. L'AFC et l'OFIT avaient, au moment de l'audit, des divergences sur les coûts d'exploitation en 2018 (environ 15 millions de francs).

⁴⁹ Les rapports d'audit PA 13506, PA 14539, PA 16153, PA 17441 sont disponibles sur le site Internet du CDF.

⁵⁰ Le rapport d'audit PA 18466 est disponible sur le site du CDF.



C. LA SURVEILLANCE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS RÉAJUSTÉE À JUSTE TITRE

L'évolution technologique, les formes complexes prises par la criminalité ou les nouvelles menaces ont poussé le Conseil fédéral à initié le programme informatique clé « Surveillance des télécommunications » en septembre 2014. Il s'agit d'adapter l'actuel système d'interceptions téléphoniques (*Interception System Schweiz*, ou ISS)⁵¹ et les systèmes d'informations de l'Office fédéral de la police (fedpol) aux évolutions techniques et aux exigences des technologies futures. Le Parlement a accordé un crédit d'investissement de 99 millions de francs, hors prestation propres du DFJP (quelque 13 millions). Ce programme est en phase de réalisation et devrait s'achever fin 2021.

COUP DE PROJECTEUR

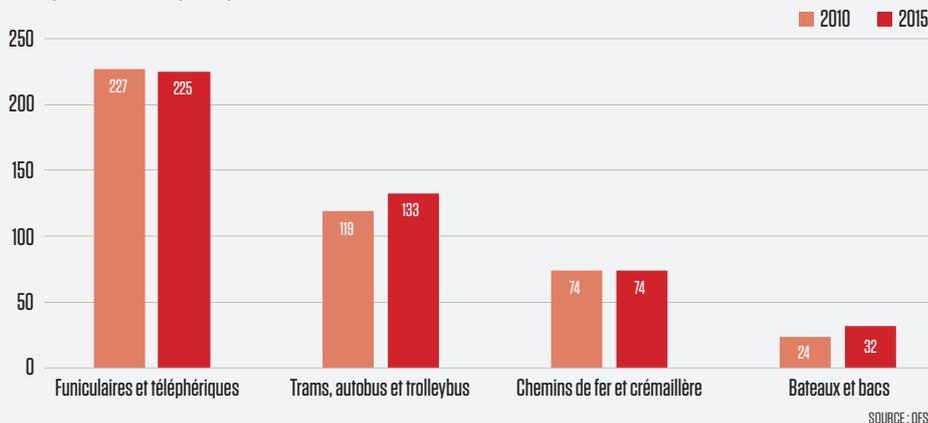
RESPECTER LA LOI SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

Toute entreprise de transport qui désire exploiter une ligne en Suisse requiert une concession de l'OFT. Ce dernier est l'autorité de surveillance du secteur. Il exerce cette surveillance sur les réseaux et les entreprises de chemins de fer, de transport à câbles, de trolleybus, de tramways, d'autobus et de navigation. Plus de 450 entreprises sont inscrites auprès de l'OFT (*voir le graphique ci-dessous*). Chaque année, il attribue près de 4 milliards de francs à ces entreprises partenaires afin de maintenir la substance des infrastructures et d'indemniser leurs frais d'exploitation.

Les auditeurs du CDF ont examiné l'environnement applicatif de l'OFT⁵². Un examen fouillé d'une application – le Répertoire des entreprises de transports (ou RET⁵³) – a été réalisé. Exploité par l'OFIT, ce répertoire est maintenu et développé par une société privée. Pour les auditeurs, il s'agissait d'évaluer la stabilité, la sécurité, la fiabilité et la rentabilité du RET.

Lors des travaux du CDF, il a été constaté que la base de données du RET avait été développée sans considération pour des aspects de protection des données. Fin 2015, des nouveaux champs de données ont été introduits, notamment s'agissant des informations sensibles sur les personnes (infractions ou des sanctions pénales, indications sur des problèmes médicaux, etc.). Incapable de protéger ces informations, le développement du RET a enfreint la Loi sur la protection des données (LPD). L'OFT, le DETEC et le Préposé fédéral à la protection des données en ont été informés. L'OFT a pris des mesures correctrices immédiates et a présenté au CDF d'autres travaux à réaliser. Des mesures que ce dernier a jugé appropriées. Les auditeurs ont encore recommandé d'améliorer l'administration et la gestion des droits d'accès des comptes d'utilisateurs.

Entreprises de transports publics en Suisse (2010–2015)



⁵¹ Ce système est géré par le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) du Centre de service informatique du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP).

⁵² Le rapport d'audit PA 17383 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁵³ Cette base de données est publique et disponible sur le site Internet de l'OFT.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

Ce programme est régulièrement examiné par le CDF (un audit en 2016⁵⁴, un suivi en 2018⁵⁵). Le programme « Surveillance des télécommunications » respecte le calendrier et les dépenses sont en deçà du budget.

Cette évolution positive s'explique par une intervention du DFJP. Fin 2017, ce Département a changé la structure du programme. L'élargissement des fonctions du programme précédent, la version 2 de l'ISS, a été abandonné et la composante « Système d'enquête » de fedpol a été recentrée sur son objectif de départ. Partenaires de ce programme, les autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales ont approuvé ces changements.

Pénurie de ressources, développement du GovWare et coûts d'exploitation

En termes de risques, les auditeurs du CDF ont signalé trois points importants. Tous les projets du programme « Surveillance des télécommunications » sont confrontés à un manque de personnel. Pour des raisons de contrats-cadres qui ont pris fin en 2017, une pénurie d'experts s'est fait jour au CSI-DFJP, le service au cœur de la réalisation du programme. Résultat, des problèmes ont émergé (fréquents changements de personnel, pertes de savoir, recrutement difficile pour la Confédération sur le marché du travail informatique, etc.). Pour les auditeurs du CDF, cette situation ne se reflète guère dans l'évaluation du risque lié aux ressources du programme « Surveillance des télécommunications ». La pénurie dépasse le niveau normal de risque, et rien ne laisse penser que la situation devrait bientôt s'améliorer.

Il est aussi probable qu'un des projets subira un dépassement des coûts ou une diminution de ses performances. Il s'agit du projet P4-GovWare, soit l'achat et la mise en service d'un système d'interception informatique de type cheval de Troie pour les autorités de poursuite pénale.

Enfin, une première estimation des coûts d'exploitation a été réalisée en cours d'audit. Avec la nouvelle infrastructure, le DFJP juge que les charges du Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) vont tripler de 10 à 30 millions de francs. De plus, l'impact du futur système d'enquêtes chez fedpol reste inconnu en termes chiffrés. On pense par exemple à l'achat du GovWare dont l'usage pourrait avoir des conséquences financières importantes. Le financement de cette augmentation des différentes charges d'exploitation n'est pas encore déterminé.

⁵⁴ Le rapport PA 16315 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁵⁵ Le rapport PA 18290 est disponible sur le site Internet du CDF.

D. LA VOIX DE L'ARMÉE SE PRÉPARE

En 2010, le DDPS a lancé le projet dit «Système de communication vocale de l'armée» (ou *Voice System der Armee* – VSdA). Encore dans sa phase de conception, il a pour but de fournir à l'armée des moyens de communication sécurisés jusqu'au niveau de classification «confidentiel». Un budget de 32 millions de francs, frais de personnel inclus, est débloqué. Selon le DDPS, ce projet devrait être terminé et opérationnel en 2021.

Les auditeurs du CDF ont examiné ce projet⁵⁶. Lors des travaux préparatoires, le DDPS a envisagé des synergies entre VSdA et la solution de communication de l'administration basée sur le standard *Unified Communication & Collaboration* (UCC)⁵⁷. Cette synergie a été rejetée pour des questions de disponibilité et de confidentialité. Avant la procédure d'appels d'offres, le DDPS a néanmoins posé comme exigence que VSdA s'appuie sur l'utilisation d'un produit standard.

Jusqu'ici, notent les auditeurs du CDF, le projet VSdA a été réalisé avec professionnalisme. Les contours de cet outil de communication ont été revus et réduits au minimum. Outre une téléphonie vocale essentiellement filaire, le nombre de sites et d'utilisateurs a été réduit de plus de moitié par rapport au plan d'origine. L'organisation de projet est exemplaire. Seule ombre au tableau, la question des ressources. Trois à cinq professionnels doivent être embauchés pour exploiter VSdA. Ce recrutement s'avère difficile et la question des ressources reste un risque important, tant aux yeux du DDPS que du CDF.

Stratégie fédérale pour les moyens de télécommunication en cas de crise

Dans la conception du VSdA, le DDPS a tenu compte des exigences de la ChF en matière de situation de crise, plus particulièrement celles en matière de téléphonie dans les installations de commandement du Conseil fédéral. La coordination des moyens de télécommunication des autorités militaires et civiles en cas de crise ne fait cependant pas encore l'objet d'une étude spécifique. Ce besoin avait pourtant été mis en exergue lors de l'«Exercice du Réseau national de sécurité 2014». Sans ambiguïté, le bilan final de cette opération notait les faiblesses des systèmes de communication actuels et leurs effets négatifs sur le commandement en cas de crise.

Suite au rapport d'audit, le Conseil fédéral a accepté la recommandation du CDF. Il a l'intention de présenter d'ici fin 2020 un plan en plusieurs étapes pour élaborer une stratégie globale des moyens de télécommunication en cas de crise.

⁵⁶ Le rapport d'audit PA 18550 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁵⁷ Cette solution informatique repose sur Skype for Business de Microsoft. Les auditeurs du CDF ont audité ce projet informatique en 2014, en 2015 et en 2016. Les rapports d'audit PA 14458, PA 15474 et PA 16497 sont disponibles sur le site Internet du CDF.

PARTIE 2

MOYENS ET CHIFFRES DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2018

PARTIE 2 : MOYENS ET CHIFFRES

1. LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE : OBJECTIFS, RESSOURCES ET CHAMPS D'AUDIT

A. OBJECTIFS

Le CDF est l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération⁵⁸. Il assiste l'Assemblée fédérale dans sa haute surveillance et le Conseil fédéral dans sa surveillance de l'administration fédérale. Son contrôle s'étend sur :

- L'administration fédérale, ses unités centralisées et décentralisées
- Les services du Parlement
- Les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières
- Les collectivités, les établissements et les organisations auxquels la Confédération confie l'exécution de tâches publiques
- Les entreprises dont plus de 50 % du capital social appartient à la Confédération
- Les Tribunaux fédéraux, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), si cela relève de la haute surveillance par l'Assemblée fédérale⁵⁹.

Le CDF concentre ses audits sur la gestion. Ses ressources sont affectées à la surveillance financière, en particulier aux examens de rentabilité et aux évaluations.

Le CDF assume également des mandats d'organe de révision s'ils permettent des synergies avec d'autres audits, s'ils sont intéressants de par leur nature, s'ils sont politiquement souhaitables ou présentent un intérêt public.

Le CDF coopère avec les organes de révision interne de l'administration fédérale centrale. Il œuvre à leur renforcement, à la qualité de leur travail et à leur indépendance.

Le CDF collabore avec les Contrôles cantonaux des finances, notamment dans le cadre de la surveillance de la nouvelle péréquation financière.

Le CDF coordonne les audits des organes de contrôle pour éviter les doublons et les lacunes inacceptables en matière d'audit. Il harmonise ses programmes avec les révisions internes et les instances parlementaires de surveillance. Cependant, cette coordination atteint parfois ses limites. Par exemple, quand les mandats et les méthodes d'audit divergent trop ou que les Commissions parlementaires de surveillance modifient les priorités en raison de l'actualité.

⁵⁸ Loi sur le Contrôle des finances (LCF) du 28 juin 1967.

⁵⁹ Seules exceptions : la Banque nationale suisse (BNS) et la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SSR) ne sont pas soumises à la surveillance du CDF. Néanmoins, la cheffe du DETEC peut charger le CDF d'audits spéciaux auprès de la SSR. A l'exception de sa branche « Assurance militaire », la SUVA n'est pas non plus assujettie à la surveillance du CDF.

B. DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES À UNE SURVEILLANCE ÉLARGIE

Chaque année, le CDF vérifie le compte de la Confédération. Mais ses mandats d'auditeur externe s'étendent aussi sur :

- Le fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et de l'assurance pour perte de gain (APG), ainsi que celui de l'AC
- Le fonds pour les grands projets ferroviaires
- Le fonds d'infrastructure
- Le domaine des Ecoles polytechniques fédérales
- Le Fonds national de la recherche scientifique
- La Division alcool et tabac de l'AFD (ex Régie fédérale des alcools)
- Swissmedic
- L'Institut fédéral de la propriété intellectuelle
- L'Institut fédéral de métrologie
- La FINMA et l'ASR
- L'Union postale universelle et l'Organisation météorologique mondiale.

La surveillance financière ne traite pas que la régularité comptable, mais porte aussi sur des questions de légalité matérielle, d'économie, de rentabilité et d'efficacité des dépenses. A cet égard, le CDF examine si les ressources sont employées de manière économe et si les dépenses consenties déploient l'effet escompté⁶⁰. Enfin, le Conseil fédéral et le Parlement, grâce à sa Délégation des finances, peuvent confier des mandats spéciaux au CDF.

Les rapports d'audits de surveillance financière aident la Délégation des finances à exercer sa haute surveillance sur l'administration. Au besoin, elle peut intervenir auprès du Conseil fédéral.

⁶⁰ LCF, article 5.



C. ASSURANCE-QUALITÉ ET RESSOURCES

Gage d'une administration en amélioration constante pour la collectivité, la surveillance financière se fonde sur le savoir, l'expérience professionnelle et les compétences sociales. A l'instar d'une société fiduciaire privée, le CDF est dûment enregistré auprès de l'ASR.

Le CDF attache une grande importance à la formation et au perfectionnement de ses collaborateurs. Ces derniers sont tenus d'approfondir leurs connaissances dans leur domaine et de les diffuser au sein du CDF. Des cours sont organisés en janvier pour le personnel du CDF, des révisions internes de l'administration fédérale centrale et, en partie, des Contrôles cantonaux des finances.

Pour l'exercice 2018, le Parlement a accordé au CDF des crédits de près de 27,6 millions de francs. Les collaborateurs du CDF ont réalisé près de 90 % du programme annuel. Les 10 % restants ont été exécutés par des externes dûment mandatés⁶¹, mais travaillant sous la responsabilité et la direction du CDF.

⁶¹ LCF, article 3.

D. PRINCIPAUX CHAMPS D'AUDIT

Sur la base de son mandat légal, de sa stratégie et de ses objectifs annuels, le CDF a défini les principaux axes suivants pour son programme annuel.

Compte d'Etat

Le Parlement doit pouvoir s'assurer que les comptes fédéraux ont été vérifiés par un organe de contrôle indépendant, soit le CDF, avant leur approbation et que les chiffres reflètent correctement la situation financière de la Confédération. Les révisions internes participent aux vérifications des comptes dans les unités propres. Les résultats des audits sont alors livrés aux Commissions des finances dans un rapport d'attestation et à l'Administration fédérale des finances dans un rapport explicatif détaillé également soumis par le CDF à la Délégation des finances.

Ecoles polytechniques

Le CDF vérifie les comptes annuels du domaine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF), soit les comptes du Conseil des EPF, des deux hautes écoles et de quatre établissements de recherche. La révision des différents comptes du domaine des EPF facilite la réalisation d'audits plus approfondis en matière de surveillance financière.

Assurances sociales

Le CDF a assuré en 2018 les mandats de révision du fonds de compensation de l'AVS/AI/APG et celui de l'AC.

Transversales alpines

Le CDF est chargé de la haute surveillance financière et de la coordination des différents services de révision et organes de surveillance pour la construction des transversales ferroviaires alpines. Chaque instance de contrôle assume la responsabilité de ses propres audits. Le CDF s'assure de l'absence de doublons et de lacunes. Le CDF effectue aussi ses propres audits, notamment sur les chantiers, et vérifie les comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires.

Péréquation financière

Depuis 2008, le CDF vérifie auprès des 26 cantons et des offices fédéraux les bases de calcul et la détermination des indices de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Une erreur dans les données de base ou leur traitement peut entraîner un impact financier considérable pour les cantons et la Confédération. Le but est de vérifier la reprise correcte des données fiscales de tous les cantons sur un intervalle de quatre ans.

Audits informatiques

Traditionnellement, le CDF audite l'informatique fédérale. Le contrôle de la sécurité, du développement, du fonctionnement et de la rentabilité des nombreuses plateformes et applications TIC fait partie de son programme annuel.

Projets informatiques clés

Depuis mars 2013, le Conseil fédéral a confié au CDF la mission d'audit et de suivi des projets informatiques clés de la Confédération. Il s'agit de projets dont le coût dépasse 30 millions de francs ou d'importance stratégique. Par an, une dizaine de projets de ce type sont ainsi audités.



Examens de rentabilité et évaluations

Pour le CDF, les examens de rentabilité comprennent les critères d'économie, d'efficacité et d'efficience. Les évaluations se retrouvent dans cette catégorie. Par évaluation, le CDF entend l'analyse et l'appréciation systématiques et objectives du concept, de la réalisation et de l'impact des subventions, politiques, programmes ou projets publics. Durant les évaluations, le CDF accorde une importance primordiale à la participation des acteurs et publics-cible concernés. C'est une condition au succès d'une évaluation.

Examens des subventions

Le CDF est tenu de vérifier l'utilisation légale, régulière et économe des contributions de la Confédération. Des audits sont prévus, auprès des offices responsables et des bénéficiaires, notamment dans les domaines de la culture, de l'aide au développement, de l'économie, de la science, de l'environnement et de la santé. Ces audits amènent également le CDF à vérifier des projets à l'étranger, comme dans le cadre de l'aide au développement ou de la contribution à l'élargissement de l'Europe de l'Est.

Examens des constructions et des acquisitions

Le CDF réalise des audits spéciaux sur les constructions et les acquisitions. Il peut vérifier des cahiers des charges ou des projets avant leur approbation. Les contrôles sont effectués lors des phases de la construction, mais principalement à un stade précoce, car cela confère une marge de manœuvre plus grande en cas d'adaptation.

La question des partenariats public-privé, la domotique et les questions environnementales gagnent en importance. Les vérifications portent sur une analyse critique des besoins, une exécution durable des tâches et sur les coûts relatifs au cycle de vie.

Pour le domaine central des acquisitions, le CDF examine aussi bien les critères économiques que le respect des prescriptions légales. Il vérifie également auprès des fournisseurs en situation de monopole que ceux-ci n'ont pas abusé de cette position. Enfin, le CDF vérifie le bon fonctionnement des relations entre les fournisseurs de prestations internes et les bénéficiaires de ces prestations au sein de l'administration.

Entreprises de la Confédération

Les audits du CDF auprès des entreprises de la Confédération aident le Parlement dans ses tâches de haute surveillance financière et sont ciblés sur des risques précis pour le propriétaire et donc pour le contribuable.

Organisations internationales

Le CDF exerce plusieurs mandats auprès d'organisations internationales. Ils incombent traditionnellement à la Suisse – comme pour l'Union postale universelle, sise à Berne, ou l'Organisation météorologique mondiale, sise à Genève – ou doivent être assumés par notre pays en tant que membre de l'organisation correspondante, selon un principe de rotation. Pour la vérification des comptes des organisations spéciales des Nations Unies, le CDF fait partie du Groupe des neuf auditeurs externes des Nations Unies. C'est ici un lieu d'un échange mutuel d'expériences avec des autorités de contrôle étrangères.

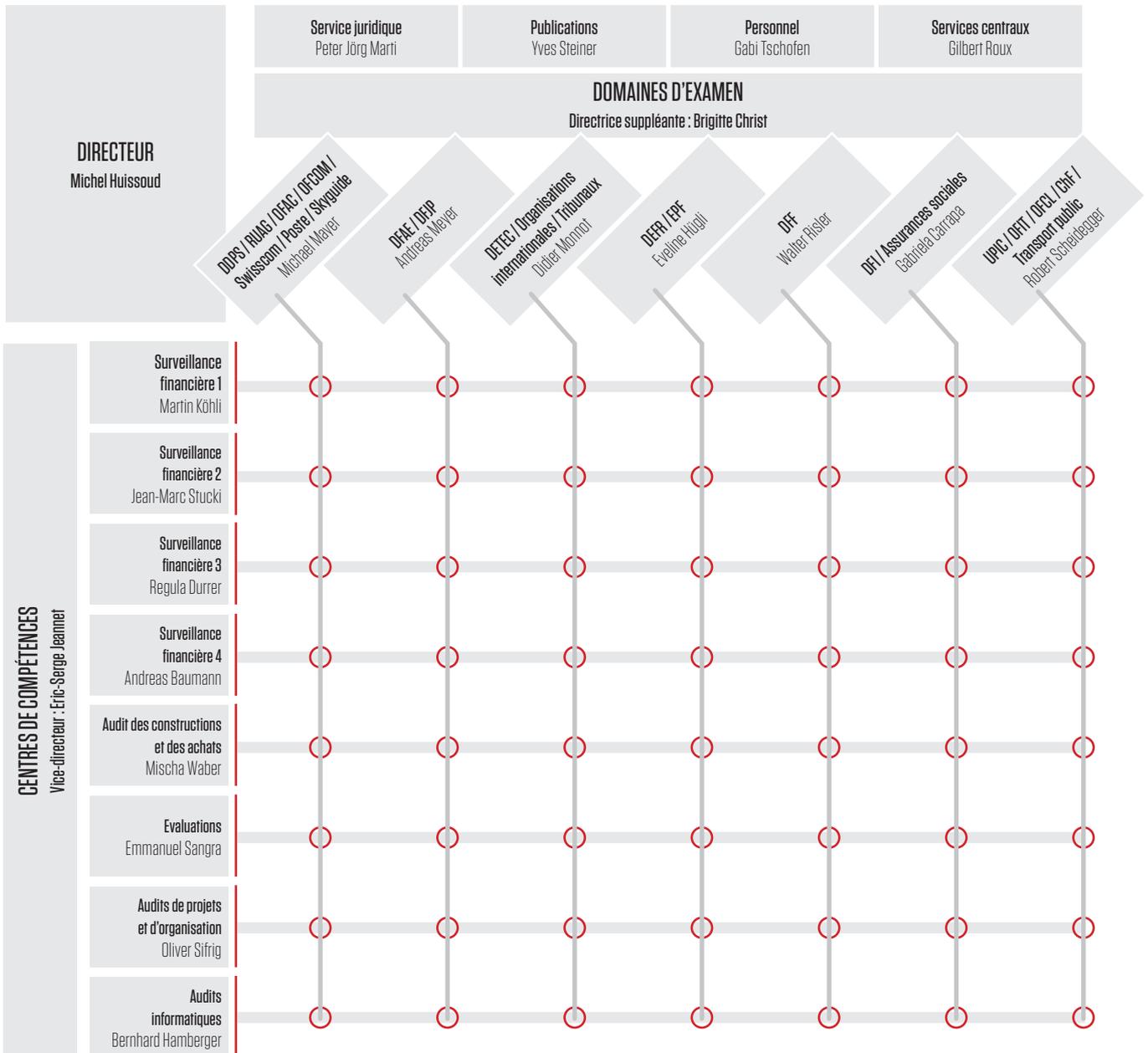
2. ORGANIGRAMME DU CDF



Brigitte Christ,
Directrice suppléante

Michel Huissoud,
Directeur

Eric-Serge Jeannet,
Vice-directeur





3. LE CDF : CHIFFRES ET FAITS

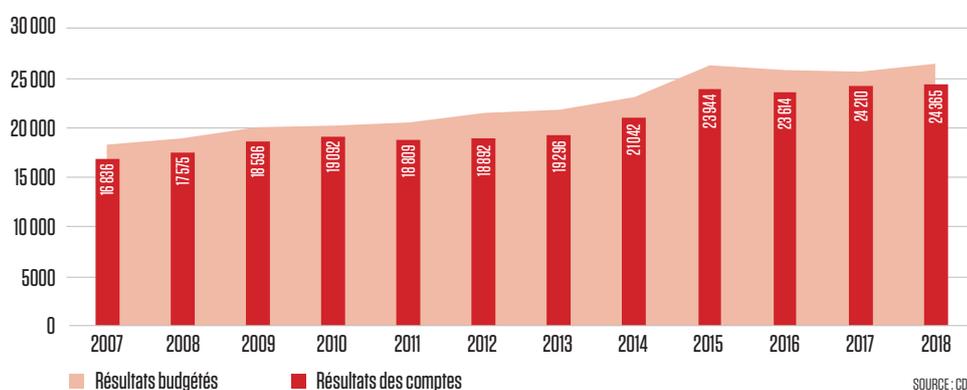
A. COMPTE ET RESSOURCES HUMAINES

En 2018, les charges du CDF s'élevaient à 25,9 millions de francs. Ses revenus ont atteint près de 1,5 million de francs.

	Compte 2016	Compte 2017	Budget 2018	Compte 2018	Ecart/budget 2018
Charges (mio. CHF)	25 601	26 034	28 322	25 914	- 2408
Revenus (mio. CHF)	- 1 987	- 1 824	- 1 835	- 1 549	286
Résultats (mio. CHF)	23 614	24 210	26 487	24 365	- 2122

SOURCE : CDF

Le CDF et la gestion de son budget (2007–2018, en milliers de CHF)



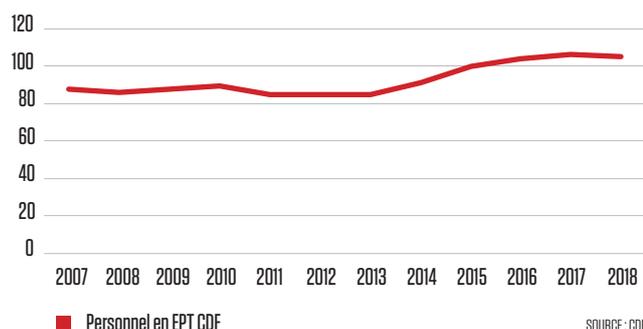
SOURCE : CDF

Au 31 décembre 2018, le CDF employait 114 collaboratrices et collaborateurs (105,1 EPT), contre 115 personnes (106,3 EPT) une année auparavant. En 2018, le turnover net des employés était de 0,9 % (1,7 %, en 2017).

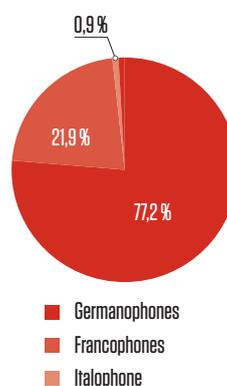
Fin 2018, 39 femmes (34 %) et 75 hommes (66 %) travaillaient au CDF. On y comptait 88 germanophones, 25 francophones et 1 italophone.

Évolution et origine linguistique du personnel du CDF (2007–2018)

Nombre d'employés en équivalent plein temps



SOURCE : CDF



B. LANCEURS D'ALERTE

Le CDF est le point de contact pour les lanceurs d'alerte (*whistleblowers*) de l'administration fédérale. Depuis 2011, la Loi sur le personnel de la Confédération dispose d'une obligation de dénoncer, d'un droit à communiquer les irrégularités et d'une protection pour les employés fédéraux qui informent de faits graves. En juin 2017, le CDF a lancé une plateforme web sécurisée (whistleblowing.admin.ch). Depuis cette date, elle rencontre un vif succès et démontre l'utilité de cet outil.

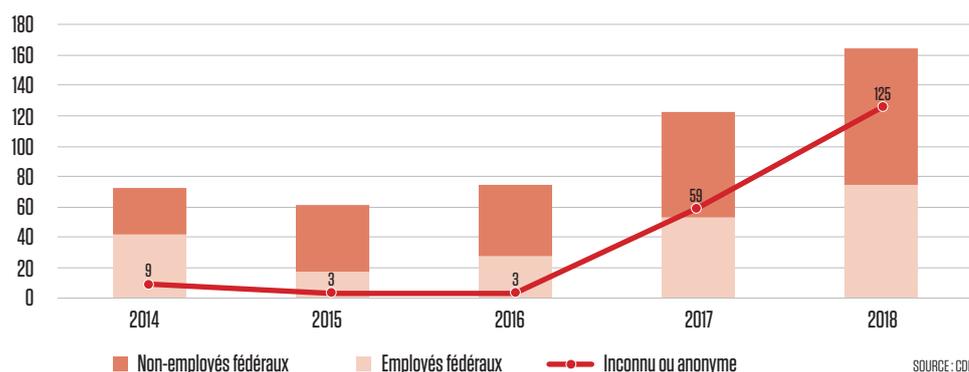
En 2018, le Service juridique du CDF a reçu 164 annonces qui ont été traitées et ont nécessité une analyse complémentaire. 75 cas provenaient d'employés fédéraux, les autres cas provenaient de personnes non-employées par la Confédération (fournisseurs, particuliers, etc.).

Sur ce total, 125 étaient anonymes, soit près de 70 % des cas. Le CDF a pu échanger avec 86 lanceurs d'alerte via un système crypté de boîtes postales électroniques, ce qui démontre l'utilité de la plateforme. Seuls moins de 20 % des annonces viennent encore par d'autres canaux (entretien, téléphone, courrier).

Sur ces informations, le CDF mène un travail de vérification. En 2018, 101 annonces ont servi aux audits en cours, à de futurs audits ou déclenchent de nouvelles enquêtes à plus ou moins brève échéance. Ainsi, plus de 60 % des annonces présentent une utilité et contribuent à l'amélioration du fonctionnement de l'administration.

En 2018, deux annonces ont été transmises au MPC et à l'Office de l'Auditeur en chef (Justice militaire).

Annonces de lanceurs d'alerte reçues par le CDF (2014–2018)

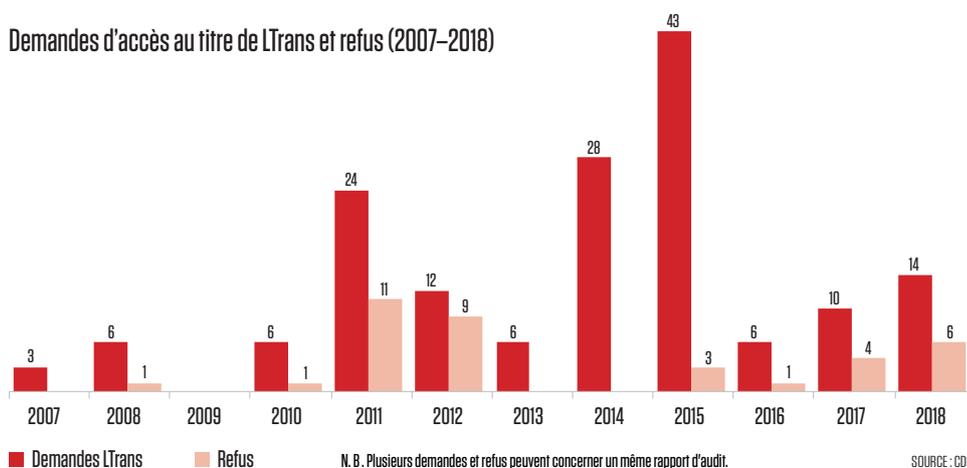




C. DEMANDES D'ACCÈS AUX INFORMATIONS (LOI SUR LA TRANSPARENCE)

La Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans) est entrée en vigueur en 2006⁶². Depuis cette date, le CDF reçoit régulièrement des demandes pour l'obtention de ses rapports d'audit de la part des médias et des personnes intéressées par son travail.

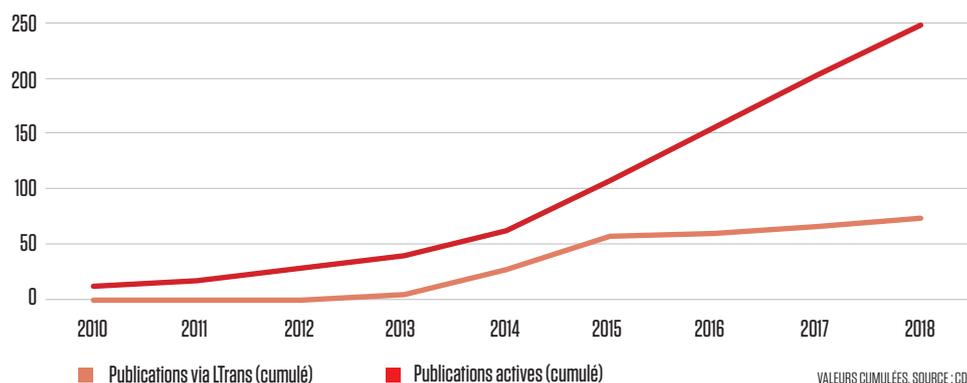
Demandes d'accès au titre de LTrans et refus (2007–2018)



Durant l'année 2018, 14 demandes d'accès ont été formulées afin d'obtenir des rapports du CDF. L'accès complet a été octroyé sur cinq rapports d'audit. Il a été partiel dans trois cas. Enfin, l'accès a été refusé pour six documents. Les motifs de ces refus se basent sur les exceptions de l'article 7 de la LTrans (alinéa 1, lettres a, b, c) ainsi que ses articles 9 et 11.

Depuis 2014, le CDF publie les rapports ayant un intérêt public. En 2018, 46 rapports ont été mis à disposition du public, soit un de moins que l'année précédente. Entre 2010 et 2013, le CDF publiait en moyenne une dizaine de rapports d'audit par an. Sur la période 2014–2018, ce chiffre a quintuplé si l'on tient compte des rapports publiés via la LTrans. En 2019, le programme annuel d'audit du CDF prévoit la publication de plus de septante rapports.

Des publications du CDF prévisibles et un moindre accès aux documents du CDF via LTrans (2010–2018)



⁶² Le texte de cette loi est disponible sur le site Internet de la Confédération.

D. ANNONCES AU CONSEIL FÉDÉRAL ET RECOMMANDATIONS EN SUSPENS

Le CDF doit immédiatement informer le Conseil fédéral du résultat de ses travaux s'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière⁶³. Une communication de ce type a eu lieu à une reprise en 2018, contre trois fois en 2017. Ce tableau en donne un aperçu :

Date	Thème
2 février 2018	Constitution d'une provision avec incidence financière

SOURCE : CDF, 2019

Le CDF note que plusieurs de ses recommandations qui avaient été acceptées par des offices n'ont toujours pas été mises en œuvre au terme du délai convenu. Dans ce tableau, le CDF signale les plus importantes (état au 30 septembre 2018). Un astérisque indique les recommandations ajoutées par rapport à la situation un an plus tôt.

Audit(s)	Thème	Développement
DDPS	Base légale insuffisante pour la subvention à un tiers	Depuis 2001, le CDF constate que la subvention à la Fondation du musée et du matériel militaire des Forces aériennes ne repose sur aucune base légale. Le DDPS est chargé de transmettre cette base légale et de justifier les montants octroyés.
DDPS*	Plan de continuité des activités (<i>Business Continuity Management</i> , BCM)	Le CDF recommande de suivre un schéma unifié dans l'élaboration de la planification de la continuité des activités du Département. Les différents domaines administratifs doivent être soutenus et un échange continu d'expertise entre ces domaines doit être assuré (par exemple, lors des réunions du BCM). En outre, les conventions de service doivent être complétées par des paramètres primordiaux tels que le temps entre deux sauvegardes de données.
DDPS – Groupement défense*	Centre de compétences du matériel des systèmes aériens	Le CDF recommande au Groupe défense de créer les conditions d'une gestion efficace et efficiente du Centre de compétence du matériel des systèmes aériens.
Etat-major de l'armée	Gestion et crédit du matériel historique de l'armée	Les documents essentiels pour garantir une gestion transparente et stratégique de l'Office central du matériel historique de l'armée doivent être améliorés. Les conventions de prestations entre l'Etat-major de l'armée et trois fondations doivent aussi être précisées.
DDPS / DETEC*	Projet HELCO	Le CDF recommande au DETEC et au DDPS de clarifier les questions de gouvernance du projet HELCO et de prévoir la fin de ce projet, tout en indiquant les objectifs qui peuvent encore être atteints et ceux auxquels il faut renoncer. Les autorités fédérales doivent en particulier trouver des mécanismes décisionnels afin de résoudre les divergences en matière de régulation de la surveillance aérienne.

⁶³ Il s'agit de l'article 15, alinéa 3 de la Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances.



DFAE*	Navigation maritime	Le CDF recommande à l'Office suisse de la navigation maritime de développer et de mettre en œuvre un concept de surveillance commun en collaboration avec l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays. Ce concept devrait tenir compte des spécificités de chaque entité, des risques et des enjeux économiques.
OFT*	Surveillance des portefeuilles de projets ferroviaires	Le CDF recommande à l'OFT d'établir un système de contrôle des portefeuilles dont le système d'évaluation permet d'identifier les projets à suivre de façon plus approfondie et de réduire l'effort de contrôle pour tous les acteurs. En parallèle, la catégorisation des projets doit être améliorée pour que les projets financés par des conventions de prestations soient soumis à un contrôle renforcé.
DFE*	Architecture de l'informatique fédérale	Le CDF recommande au Conseil fédéral de renforcer la légitimité de l'UPIIC afin de piloter l'architecture de l'informatique fédérale et de repenser les prérogatives du Conseil de l'architecture de la Confédération (<i>Architekturboard Bund</i>).
MétéoSuisse*	Plan de continuité des activités (BCM)	Le CDF recommande à MétéoSuisse d'examiner et d'évaluer la nécessité d'un concept multi-sites pour son projet de continuité des activités (BCM). Avant d'envisager la construction ou la location d'un autre centre de données, il est nécessaire de vérifier dans quelle mesure les centres de données fédéraux existants ou prévus peuvent être utilisés.
Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST)	Règles de gouvernance et relations avec la SUVA	La CDF a recommandé à la CFST de mettre à jour ses règles de gouvernance d'entreprise. Il s'agit de garantir son indépendance et son autonomie décisionnelle de son secrétariat à l'égard de la SUVA. La CFST doit considérer la SUVA comme un prestataire de services et rendre des comptes à la Commission.
OFAS*	Mesures médicales de l'AI	Le CDF recommande à l'OFAS de renforcer le pilotage et la surveillance ainsi que de mettre en place les conditions-cadres nécessaires: l'OFAS doit inclure des objectifs et des indicateurs de qualité dans ses conventions avec les offices AI. Il est aussi nécessaire de mettre en place une surveillance plus efficace et davantage axée sur les risques. L'OFAS devrait soutenir la création de pôles de compétences spécialisés par domaine médical spécifique. En outre, les conditions-cadres doivent être créées pour que les cas complexes et les cas coûteux (<i>Hochkostenfälle</i>) soient examinés de façon plus rigoureuse par les autorités compétentes.
OFAS*	Bouclage annuel AVS/AI/APG	Le CDF a recommandé de délimiter de manière exacte les contributions et les prestations d'assurance dans le cadre du bouclage annuel des Fonds AVS/AI/APG.
OFAS*	Norme comptable unifiée	Le CDF recommande à l'AFF, avec le SECO et l'OFAS, d'établir une norme comptable uniforme pour les caisses de compensation AVS/AI/APG et AC. Cela doit donner aux différentes parties prenantes une vision claire de la situation financière des régimes de sécurité sociale. S'il n'existe pas de norme applicable, il faudrait élaborer une norme analogue à celle des institutions du 2 ^e pilier (Swiss GAAP FER).
OFSP	Information et simplification des factures	Depuis 2010, le CDF a recommandé à l'OFSP d'améliorer l'information aux patients et d'encourager une simplification des factures afin qu'un contrôle puisse être réalisé par ces mêmes patients.
UPIIC*	Architecture d'entreprise	Le CDF recommande à l'UPIIC d'assurer la cohérence des grands projets informatiques avec la future architecture d'entreprise de la Confédération.

SOURCE: CDF, 2019

ANNEXES

AUDITS RÉALISÉS EN 2018 ABRÉVIATIONS



APERÇU DES AUDITS RÉALISÉS (NUMÉRO DE MANDAT)

CHANCELLERIE FÉDÉRALE

- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457) **
- Audit du projet modernisation du Centre des publications officielles (18482) *

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Secrétariat général

- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457) **
- Audit de la nécessité des mesures pour renforcer la Suisse comme Etat hôte (18360) *

Direction politique

- Lutte contre la corruption – Evaluation de la mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008 (17436) *
- Evaluation des activités diplomatiques des petites représentations suisses à l'étranger (17565) *

Direction du développement et de la coopération

- Audit des achats de biens et services pour les actions d'aides humanitaires (18356) *

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Archives fédérales suisses

- Audit transversal de la mise en œuvre de la stratégie Open Government Data Suisse à la Confédération (17491) *

Office fédéral de la statistique

- Audit de suivi du projet Reengineering du registre des entreprises et des établissements (17412)

Office fédéral de la santé publique

- Audit du système de contrôle interne des processus de personnel financièrement pertinents – partie de l'audit du Compte d'Etat (17134)
- Audit de l'utilisation économique des fonds affectés (17542) *

Office fédéral des assurances sociales

- Audit de suivi sur les mesures médicales de l'assurance-invalidité et sur le contrôle des coûts des moyens auxiliaires (16143) *
- Audit de la surveillance des organes d'exécution des prestations complémentaires (16428) *

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

- Audit du potentiel d'optimisation au niveau des subventions et des cotisations (17357) *

Office fédéral de météorologie et de climatologie

- Audit de suivi de la gouvernance informatique (17488)

Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

- Audit de subventions des mesures pour l'égalité entre femmes et hommes (17490) *

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

Office fédéral de la justice

- Audit de la fiabilité des données du Registre du commerce (16615) *

Office fédéral de la police

- Audit des dépenses dans le domaine des engagements opérationnels spéciaux (17523) **
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457) **
- Audit des dépenses dans le domaine des engagements opérationnels spéciaux (18495) **

Centre de services informatiques CSI-DFJP

- Audit de rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication dans le cadre de procédures pénales (17649) **
- Audit du projet informatique clé surveillance des télécommunications (18290) *
- Audit du Service Continuity Management (18299)
- Audit de la coordination des projets informatiques clé dans le domaine des réseaux (18531)

Secrétariat d'Etat aux migrations

- Audit de projets et de systèmes du Internal Security Fund de l'UE (17017)
- Audit de construction des centres d'accueil pour réfugiés (17377) *
- Audit du projet « Mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile et développement organisationnel au secrétariat d'Etat aux migrations » (18483) *
- Audit de l'utilisation du forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés (18501) *

* publié ** mandat spécial confié par le Parlement

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE LA DÉFENSE, DE LA PROTECTION DE LA POPULATION ET DES SPORTS

Secrétariat général

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (17607)
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457)**
- Audit de l'efficacité de la révision interne (18458)
- Audit de suivi du modèle de location (18542)*

Service de renseignement de la Confédération

- Audit de l'augmentation des ressources et de certains aspects TIC (17601)**
- Audit des achats (18106)**

Base d'aide au commandement

- Audit des « contrôles généraux informatiques » – partie de l'audit du Compte d'Etat (17497)
- Audit de la coordination des projets informatiques clé dans le domaine des réseaux (18531)

Commandement des Opérations

- Audit du projet informatique clé système de communication vocale de l'armée (18550)*

armasuisse

- Audit des achats de biens et services pour les actions d'aides humanitaires (18356)*
- Audit de suivi du modèle de location (18542)*

Office fédéral du sport

- Audit de subventions dans le domaine d'encouragement jeunesse et sport (17657)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES

Secrétariat général

- Audit de l'utilisation de la gestion des risques de la Confédération comme outil de conduite (17476)*

Administration fédérale des finances

- Révision intermédiaire des comptes (17094*, 17096)
- Audit de la mise en œuvre des mesures prises depuis 2008 dans le domaine des subventions (17575)*
- Révision des comptes (18045*, 18052)
- Audit de la péréquation financière 2019 entre la Confédération et les cantons (18076)*

Centrale de compensation

- Audit de l'efficacité de l'audit interne (17494)
- Audit de l'application d'aide au calcul et à l'octroi des rentes ACOR (17495)*

Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales

- Audit de la gestion de la procédure amiable (17453)*

Administration fédérale des contributions

- Audit des mesures visant à mettre en œuvre l'échange international d'informations (17536)
- Audit du projet informatique clé FISCAL-IT (18466)*
- Audit des processus d'encaissement impôt anticipé et droit de timbre – partie de l'audit du Compte d'Etat (18467)

Administration fédérale des douanes

- Audit des processus des immobilisations – partie de l'audit du Compte d'Etat (18080)
- Audit du projet informatique clé DazIT (18320)*

Unité de pilotage informatique de la Confédération

- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457)**
- Audit de la stratégie « ERP-TIC 2023 » (18503)*
- Audit de la coordination des projets informatiques clé dans le domaine des réseaux (18531)

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Audit des « contrôles généraux informatiques » – partie de l'audit du Compte d'Etat (17106)
- Audit de la fourniture de prestations dans le domaine « projets et services » (17387)*
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457)**

Office fédéral du personnel

- Révision des comptes (18047)
- Audit des processus dans le système d'information pour la gestion des données du personnel – partie de l'audit du Compte d'Etat (18081)
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457)**

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Audit de projets de construction lors de rénovations de biens immobiliers (17120)*
- Examens de prix (17528, 17529)
- Audit du processus de la comptabilité immobilière entre office fédéral et domaine des EPF – partie de l'audit du Compte d'Etat (17600)
- Audit des achats de biens et services pour les actions d'aides humanitaires (18356)*



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE LA FORMATION ET DE LA RECHERCHE

Secrétariat général

- Audit de suivi de la mise en œuvre du controlling des achats au DEFR (17356)

Secrétariat d'Etat à l'économie

- Audit du contrôle du transfert de matériel de guerre (17425)*
- Audit de la gouvernance auprès de l'assurance-chômage (17540)**
- Audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre (17658)**

Centre de services informatiques du DEFR ISCeco

- Audit de la coordination des projets informatiques clé dans le domaine des réseaux (18531)

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

- Audit de surveillance financière du financement national de remplacement de Horizon 2020 (17655)*

Office fédéral de l'agriculture

- Audit de rentabilité des aides financières versées à des organisations externes (17159)*
- Audit du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales dans l'agriculture (17500)*
- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations importantes des audits identitas et évolutions actuelles (18509)*

Service d'accréditation suisse

- Audit des effets des accréditations sur les organismes d'évaluation de la conformité (18500)*

Office fédéral du logement

- Audit des processus de subvention – partie de l'audit du Compte d'Etat (18317)

DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ÉNERGIE ET DE LA COMMUNICATION

Secrétariat général

- Audit de l'alimentation des caisses de pension des entreprises proches de la Confédération (18576)

Office fédéral des transports

- Analyse des rapports des instances de surveillance NLFA et des dossiers de la délégation de surveillance de la NLFA et réunions de coordination (17047)
- Audit de l'environnement applicatif informatique (17383)*
- Audit transversal de l'acquisition de matériel roulant des chemins de fer (17484)*
- Révision des comptes (18007)
- Audit de la surveillance de la commande du trafic régional de voyageurs (18171)*

Office fédéral de l'énergie

- Audit des subventions Energie Suisse (17179)*
- Coordination et efficacité des soutiens aux installations de biogaz agricole et rentabilité pour les exploitants (17578)*
- Révision intermédiaire des comptes du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport (18380)
- Audit des processus de subvention – partie de l'audit du Compte d'Etat (18425)

Office fédéral des routes

- Audit de projet sur la relève du TDCost (16353)
- Audit du Business Case du projet Architecture système Suisse (17181)*
- Audit de l'efficacité de la révision interne (18004)
- Révision des comptes (18045*, 18523)
- Audit du développement et de l'exploitation du système informatique MISTRA (18176)*
- Audit de suivi du projet de l'autoroute 9 (18453)*

Office fédéral de l'environnement

- Evaluation de la rentabilité des mesures pour lutter contre les poussières fines (17571)*
- Révision des comptes (18093, 18094, 18331, 18552)
- Audit du projet Correction du Rhône R3 (18185)*
- Mise en œuvre des mesures pour la réduction des micropolluants dans les eaux usées (18261)*

* publié ** mandat spécial confié par le Parlement

FONDATEMENTS, ÉTABLISSEMENTS, FONDS ET ORGANISATIONS SPÉCIALES

Fondation des Immeubles

pour les Organisations Internationales (FIPOI)

- Révision des comptes (18065)

Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)

- Révision des comptes (18016)
- Audit des décomptes des projets de coopération du SECO (18017)

Institut fédéral de métrologie (METAS)

- Révision des comptes (18018)

Conférence suisse sur l'informatique (CSI)

- Révision des comptes (18465)

Division alcool et tabac de l'AFD

- Révision des comptes (18050)

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

- Révision des comptes (18048)

Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)

- Révision des comptes (18330)

Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)

- Audit de la comptabilité analytique de la police des transports (18577)*
- Audit de la légalité des subventions à des tiers (18578)*

identitas

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations importantes des audits identitas et évolutions actuelles (18509)*

Conférence suisse des hautes écoles (CSHE)

- Révision des comptes (18095)

swissuniversities

- Révision des comptes (18043)

Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (AAQ)

- Révision des comptes de l'agence et du Conseil d'accréditation (18179)

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE)

- Révision des comptes (18096)

Fonds national suisse (FNS)

- Révision des comptes (18041)

Conseil des EPF

- Révision des comptes (18027)

Domaine des EPF

- Audit des achats (17444)*
- Révision des comptes (18026)

Ecole polytechnique fédérale de Zurich (ETH Zurich)

- Révision des comptes (18029)

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

- Révision des comptes (18039)
- Révision des comptes de la Société simple du Quartier Nord (18084)

Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL)

- Révision des comptes (18031)

Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa)

- Révision des comptes (18033)

Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (Eawag)

- Révision des comptes (18035)

Paul Scherrer Institut (PSI)

- Révision des comptes (18037)

Association européenne de libre-échange (AELE)

- Représentation du CDF au Comité d'audit (18062)

Switzerland Global Enterprise (S-GE)

- Audit de subventions pour la promotion des exportations et de la place économique (18302)*

Fonds de désaffectation pour les installations nucléaires et fonds de gestion des déchets radioactifs provenant des centrales nucléaires (STENFO)

- Audit sur l'établissement des études de coûts 2016 (16409)*

Fonds de compensation AVS/AI/APG (compenswiss)

- Audit des achats (17496)**
- Révision des comptes (18009)

Fonds de compensation de l'assurance-chômage

- Audit de la gouvernance auprès de l'assurance-chômage (17540)**
- Audit du décompte AVS pour les indemnités de l'assurance-chômage (18188)

Pro Helvetia

- Audit de subventions (17614)*

Fonds social pour la défense et la protection de la population

- Révision des comptes (18107)



Swissmedic

- Révision des comptes (18102, 18103)

RUAG

- Audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre (17658)**
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (18457)**
- Audit de la sécurité informatique (18517)**

ORGANISATIONS ET COOPÉRATIONS INTERNATIONALES

Union postale universelle (UPU)

- Révision des comptes (18055, 18060, 18061)
- Audit du décompte 2017 du Programme des Nations unies pour le développement (Report 1) (18058)

Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV)

- Révision des comptes (18063)

Union interparlementaire (UIP)

- Révision des comptes (18064)

Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

- Révision des comptes (18054)

Organisation météorologique mondiale (OMM)

- Révision des comptes (18068)
- Révision des comptes des organisations affiliées (18070)

* publié ** mandat spécial confié par le Parlement

ABRÉVIATIONS

AC	Assurance-chômage		
AFC	Administration fédérale des contributions	DFJP	Département fédéral de justice et police
AFD	Administration fédérale des douanes	ECH	SuisseEnergie
AFF	Administration fédérale des finances	EPF	Ecole polytechnique fédérale
AI	Assurance-invalidité	EPT	Equivalent plein temps
APG	Assurance pour perte de gain	fedpol	Office fédéral de la police
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
AVS	Assurance-vieillesse et survivants	FPT	Fonds de prévention du tabagisme
BCM	<i>Business Continuity Management</i>	GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
BDA	Banque de données sur le trafic des animaux	GTID	Groupe de travail interdépartemental
BNS	Banque nationale Suisse	GWh	Gigawattheure
bpa	Bureau de prévention des accidents	IBA	Installation de biogaz agricole
CdC	Cour des comptes de la République et Canton de Genève	ISS	<i>Interception System Schweiz</i>
CDF	Contrôle fédéral des finances	KWh	Kilowatttheure
CFA	Centre fédéral pour requérants d'asile	LCF	Loi sur le Contrôle des finances
CFF	Chemins de fer fédéraux	LENu	Loi sur l'énergie nucléaire
CFST	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail	LFC	Loi sur les finances de la Confédération
ChF	Chancellerie fédérale	LFMG	Loi fédérale sur le matériel de guerre
CPO	Centre des publications officielles	LPD	Loi sur la protection des données
CSI-DFJP	Centre de service informatique du Département fédéral de justice et police	LSu	Loi sur la subvention
DAT	Droits de timbre	LTrans	Loi sur la transparence
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	MPC	Ministère public de la Confédération
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	OBB	Ordonnance sur le bétail de boucherie
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères	OFAG	Office fédéral de l'agriculture
DFF	Département fédéral des finances	OFAS	Office fédéral des assurances sociales
		OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
		OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
		OFDG	Ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs pour les installations nucléaires
		OFEN	Office fédéral de l'énergie



OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFRC	Office fédéral du registre du commerce
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OMG	Ordonnance sur le matériel de guerre
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
PC	Prestations complémentaires
PSS	Promotion Santé Suisse
PSV	<i>Post Shipment Verifications</i>
RET	Répertoire des entreprises de transports
RPC	Rétribution à prix coûtant du courant injecté
RPT	Péréquation financière entre la Confédération et les cantons
SCI	Système de contrôle interne
SCPT	Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'Etat à la migration
SIF	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SSR	Société suisse de radiodiffusion
STENFO	Fonds de désaffectation pour les installations nucléaires et fonds de gestion des déchets radioactifs provenant des centrales nucléaires
TRV	Transport régional de voyageurs
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCC	<i>United Communication & Collaboration</i>
UE	Union européenne
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
VSdA	<i>Voice System der Armee</i>

