

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



RAPPORT ANNUEL 2019

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](https://twitter.com/EFK_CDF_SFAO)

WWW.CDF.ADMIN.CH



LE FOND ET LA FORME

L'actuelle équipe de direction du Contrôle fédéral des finances (CDF) est aux commandes depuis six ans, le temps d'un premier mandat. A l'heure du bilan, beaucoup d'observations ont été lues et entendues sur la publication des rapports, sur la présence médiatique et les ressources du CDF ou encore, sur le ton de nos publications.

Ces questions formelles sont importantes, c'est le ton qui fait la musique, on l'a bien compris. Elles ont occupé le devant de la scène et beaucoup mobilisé l'attention. La Délégation parlementaire des finances a pris à cet égard une position claire sur la pratique de publication du CDF, en déclarant dans son dernier rapport d'activité: «La Délégation des finances estime que, grâce aux mesures qu'il a mises en œuvre, le CDF a clairement amélioré ses pratiques relatives à l'information et à la publication. [...] La DéFin s'oppose à ce que le CDF limite davantage son autonomie en matière d'information».

Les questions de forme ayant été ainsi provisoirement liquidées, venons-en au fond. Il a aussi toute

son importance. Auditer de manière parfaite des thèmes insignifiants ou ignorer des risques importants est probablement bien plus grave pour les contribuables que le contenu du fil Twitter du CDF.

Alors, qu'avons-nous fait et atteint en six ans? Quelles priorités nous ont-elles guidées?

Les entreprises publiques ont été notre première priorité. Nous les avons auditées de manière systématique sur trois axes. Le premier pour vérifier que les outils de gouvernance sont en place et fonctionnent correctement. Ce n'était pas le cas pour la gestion de la compliance de RUAG, ni pour la gestion des risques de la Poste. Depuis la situation s'est heureusement améliorée. Second axe, auditer les systèmes informatiques d'importance nationale, que ce soit aux CFF avec la sécurité informatique dans les tunnels et le système de facturation suisse NOVA, ou dans le domaine militaire avec la sécurité informatique de RUAG. Et enfin, les relations entre la Confédération et ses entreprises. Le CDF a examiné la fusion du contrôle aérien civil et »

« NOTRE BUT : NOUS ASSURER QUE L'ARGENT DESTINÉ À UNE TÂCHE PRÉCISE N'EST PAS DÉTOURNÉ VERS UNE AUTRE. »

militaire chez Skyguide ou les subventions versées aux CFF. Notre but : nous assurer que l'argent destiné à une tâche précise n'est pas détourné vers une autre. Ces audits dans les entreprises fédérales ont bien sûr provoqué des réactions. RUAG s'est appuyé en 2016 sur un avis de droit zurichois pour tenter en vain de ne pas être audité. Chez Swisscom, avant même que notre premier audit sur la gestion des risques ne soit achevé, une motion parlementaire a été lancée pour y empêcher tout nouvel audit du CDF...

L'atout du CDF ? Nous sommes le seul organe qui peut légalement aller vérifier sur le terrain – même à l'étranger – si la situation de ces entreprises correspond à ce que prétendent les rapports établis pour le Conseil fédéral et le Parlement. Par exemple, nous sommes allés

en Hongrie et en Allemagne pour RUAG, en France et au Liechtenstein pour la Poste. Nous appelons cela « auditer avec les bottes ». Cette démarche proche du terrain est également celle que nous avons privilégiée ces dernières années dans les audits de subventions. Cela a été notre seconde priorité. Aller auprès du bénéficiaire qui reçoit des aides financières de la Confédération pour vérifier ce qu'il en fait, que ce soit une entreprise de transport, une fondation comme Pro Senectute, une ONG active en Afrique ou une centrale fromagère.

Troisième axe sur ces six ans : la criminalité économique. En 2015, nous avons noté que plusieurs offices et organes fédéraux jouent un rôle essentiel dans la lutte contre cette criminalité. Nous nous sommes appuyés sur une analyse

confiée à l'ancien procureur Paolo Bernasconi pour identifier une dizaine de thèmes d'audit. De la gestion des biens séquestrés à la qualité des données du registre du commerce, en passant par l'entraide pénale internationale, le commerce de l'or, le fonctionnement des tribunaux fédéraux, les tâches spécifiques de fedpol ou la restitution des avoirs des potentats. En six ans, nous avons fait un état des lieux qui montre de nombreux potentiels d'amélioration.

La fraude n'est pas la chasse gardée de cette criminalité en col blanc. Raison pour laquelle l'abus aux assurances sociales a aussi été placé au centre de nos préoccupations. Une analyse des risques faite avec nos partenaires cantonaux a montré les risques les plus importants et les audits à conduire. Après des premiers pas concluants, nous avons décidé de renforcer nos capacités en analyse des données. C'est à l'échelon fédéral le moyen le plus efficace d'identifier et de lutter contre les abus systémiques.

Sur mandat de la Délégation parlementaire des finances, le quatrième »

accent a été mis sur les offices dits transversaux. Le CDF a durant trois ans systématiquement audité les offices fédéraux en charge des finances, du personnel, de l'informatique, de la gestion des risques, de la logistique et des bâtiments. L'objectif: vérifier que ces offices ne se contentent pas d'émettre des directives mais s'assurent également de leur application et disposent d'un système de sanctions s'ils constatent des écarts. C'est le seul domaine où nous n'avons pas obtenu une amélioration. Malgré nos constats sévères, le Conseil fédéral tient à la gestion départementale de l'administration fédérale sans surveillance ni contrôle global et ne veut pas renforcer les compétences des offices transversaux. Il appartiendra donc toujours aux sept secrétariats généraux de contrôler par exemple que les règles de sécurité informatique ou les procédures d'achat sont respectées dans leur propre département.

Ce qui nous conduit au cinquième et dernier point fort de ce mandat: les projets informatiques. Après l'échec retentissant du projet INSIEME, plusieurs mesures ont été prises. Au

« EN SIX ANS, NOUS AVONS FAIT UN ÉTAT DES LIEUX QUI MONTRE DE NOMBREUX POTENTIELS D'AMÉLIORATION. »

nombre de celles-ci, des audits réguliers des projets informatiques clés par le CDF. Cette tâche mobilise des ressources importantes mais se justifie. Pas seulement par le volume des investissements mais surtout par le potentiel d'économie lié à ces projets. Le programme DaziT des douanes le montre. Cette transformation n'est pas qu'informatique. Elle remet en cause les processus et simplifie la vie de l'administration, mais aussi celle de l'économie et des utilisateurs des douanes. Ceci n'est cependant possible que si cette volonté de remise en question existe. Le programme SUPERB sera un test intéressant. La transformation des processus de support de l'administration fédérale ne sera réalisée que si une gouvernance supra-départementale brise la fameuse gestion départementale de l'administration. A défaut, ce se-

ront plusieurs centaines de millions de francs qui seront dépensés sans réelle utilité.

Nous restons très attentifs à l'évolution de la situation et continuerons dans le futur à adapter constamment nos travaux à l'évolution des risques.

Merci à toutes celles et à tous ceux qui soutiennent notre travail!

Michel Huissoud, directeur



COUP DE PROJECTEUR

LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS FÉDÉRALES DANS LES CANTONS

De 2014 à 2019, le CDF a publié 28 audits avec une dimension cantonale, c'est-à-dire en lien avec l'exécution par les cantons de mesures et de dispositions réalisées grâce à l'argent fédéral. Dans sa synthèse¹, le CDF ne tire pas de conclusion générale sur cette mise en œuvre. Des leçons existent toutefois selon le type d'audit. Le fédéralisme d'exécution livre de bons résultats dans les examens de subvention : aucune lacune majeure dans le calibrage, l'octroi et la surveillance n'est relevée. Même constat pour les projets fédéraux réalisés par les cantons, avec des bémols en Valais où des améliorations existent dans les travaux de l'A9 ou de la 3^e correction du Rhône.

Dans le domaine informatique au sens large, des examens révèlent que des projets fédéraux ont été affectés par des choix cantonaux avec des surcoûts et des retards pour la Confédération. Ce rapport aborde aussi le thème des bases légales. A l'inverse des domaines de l'état-civil ou du casier judiciaire, la Constitution fédérale n'offre pas à la Confédération les bases légales nécessaires pour les autres registres et les réseaux informatiques nationaux. Un avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) montrait, en 2011 déjà, que la création d'une base constitutionnelle en la matière permettrait de sortir ce domaine de l'impasse.

Les audits de surveillance dénotent une situation en demi-teinte. Dans les paiements directs, l'assurance-chômage ou les prestations complémentaires, des différences dans l'application cantonale du droit fédéral existent. Ces dernières ne sont pas marginales et posent le problème de l'égalité de traitement. Pour le CDF, cela illustre un manque de surveillance des offices fédéraux ou leur difficulté à faire appliquer les directives fédérales de manière cohérente.

Enfin, le champ fiscal reste une exception à deux égards. D'une part, la haute surveillance de l'impôt fédéral direct (IFD) est amputée du contrôle matériel des taxations et ne se penche que sur la régularité et la légalité de la perception de l'impôt. D'autre part, même le seul accès à l'information est parfois refusé au CDF. Dernier exemple en date, dans un audit sur la surveillance des fondations, la Conférence suisse des impôts lui a refusé l'accès aux données des autorités fiscales cantonales sur l'exonération des fondations déclarées d'utilité publique.

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

¹ Le rapport d'audit PA 19473 est disponible sur le site Internet du CDF.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1 : RÉSULTATS PRINCIPAUX	11
1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES	13
A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX	14
B. L'ASSISTANCE FISCALE ADMINISTRATIVE TOURNE À PLEIN RÉGIME	17
C. LA POSTE SUISSE DOIT PARFAIRE SA GESTION DES RISQUES	18
2. AGRICULTURE	23
A. HARMONISER LES ALLOCATIONS FAMILIALES SUISSES	24
B. DU BON USAGE DES DENIERS PUBLICS DANS LES CONTRÔLES LAITIERS	25
3. FORMATION ET RECHERCHE	29
A. LA FORMATION DES ENSEIGNANTS PROFESSIONNELS SOUS LA LOUPE	30
B. PAS DE PREUVE DE DISCRIMINATION DE GENRE DANS L'OCTROI DES FONDS	32
4. ASSURANCES SOCIALES ET CULTURE	35
A. LES FRAIS ADMINISTRATIFS DE L'AI SONT CORRECTEMENT REMBOURSÉS	36
B. LA TRANSFORMATION RÉUSSIE DU MUSÉE NATIONAL SUISSE	38
5. TRANSPORT ET ÉNERGIE	41
A. DES DÉFIS MAJEURS POUR LA SURVEILLANCE DE LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN	42
B. GESTION DES PARCELLES DANS LE DOMAINE DES ROUTES NATIONALES	45
C. L'OFFICE FÉDÉRAL DES ROUTES ACHÈTE DE FAÇON PROFESSIONNELLE	46
D. EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET APPELS D'OFFRES PUBLICS : DES ÉCONOMIES SURESTIMÉES	48
6. ARMÉE	51
A. LA SURVIE DES INSTALLATIONS SANITAIRES PROTÉGÉES EST EN JEU	52
B. DRONES : CONNAÎTRE LES SOUS-TRAITANTS ET SE PROTÉGER CONTRE DES CYBER-ATTAQUES	53
C. LE CDF EXAMINE LES BÉNÉFICES DE RUAG DANS LES CONTRATS D'ENTRETIEN MILITAIRE	55
7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER	57
A. LES PROGRAMMES THÉMATIQUES GLOBAUX DE LA DDC DÉPLOIENT LEURS EFFETS	58
8. JUSTICE	61
A. LE TRAVAIL DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF FÉDÉRAL PEUT ÊTRE ENCORE OPTIMISÉ	62
9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION	65
A. UNE MUTATION EN PROFONDEUR DE LA DOUANE SUISSE	66
B. LE FUTUR INFORMATIQUE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE SE DÉVELOPPE	67
C. LA PLACE DE TRAVAIL NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION EST PRÊTE À L'EMPLOI	69



PARTIE 2 : MOYENS ET CHIFFRES 71

1. LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE : OBJECTIFS, RESSOURCES ET CHAMPS D'AUDIT	73
A. OBJECTIFS	73
B. DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES À UNE SURVEILLANCE ÉLARGIE	74
C. ASSURANCE-QUALITÉ ET RESSOURCES	75
D. PRINCIPAUX CHAMPS D'AUDIT	76
2. RECOMMANDATIONS AUX AUDITÉS ET ANNONCES AU CONSEIL FÉDÉRAL	79
A. RECOMMANDATIONS ÉMISES ET ACCEPTÉES PAR LES ENTITÉS AUDITÉES	79
B. RECOMMANDATIONS OUVERTES ET EN SUSPENS DANS LES OFFICES	79
C. ANNONCES D'IRRÉGULARITÉS IMPORTANTES AU CONSEIL FÉDÉRAL	82
3. PUBLICATION DES EXAMENS DU CDF ET ACCÈS À L'INFORMATION	84
A. PUBLICATIONS DES AUDITS	84
B. RÉSONANCE MÉDIATIQUE DU CDF ET DEMANDES D'INFORMATION	85
C. ACCÈS AUX DOCUMENTS OFFICIELS	86
4. LANCEURS D'ALERTE (WHISTLEBLOWING)	88
5. ORGANIGRAMME DU CDF	89
6. LE CDF : RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES	90
A. LE PERSONNEL DU CDF	90
B. LES FINANCES DU CDF	91

ANNEXES 93

APERÇU DES AUDITS RÉALISÉS (NUMÉRO DE MANDAT)	95
ABRÉVIATIONS	101

PARTIE 1

RÉSULTATS PRINCIPAUX DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2019

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

Ce chapitre présente les résultats du CDF dans le domaine des finances publiques, à commencer par sa tâche originelle qui est celle d'examiner la régularité des comptes de la Confédération. En 2019, le CDF a aussi audité le fonctionnement de l'assistance administrative fiscale avec l'étranger, la gestion des risques au sein de La Poste Suisse SA et réalisé un suivi sur la surveillance des douanes à l'égard des ports francs. Enfin, un avis de droit a été requis sur des points d'application pratique de l'imposition à la dépense par les autorités fiscales.

² Le champ d'audit complet du CDF est décrit dans la deuxième partie de ce Rapport annuel, page 76. 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.

³ Le rapport d'audit PA 19293 est disponible sur le site Internet du CDF.

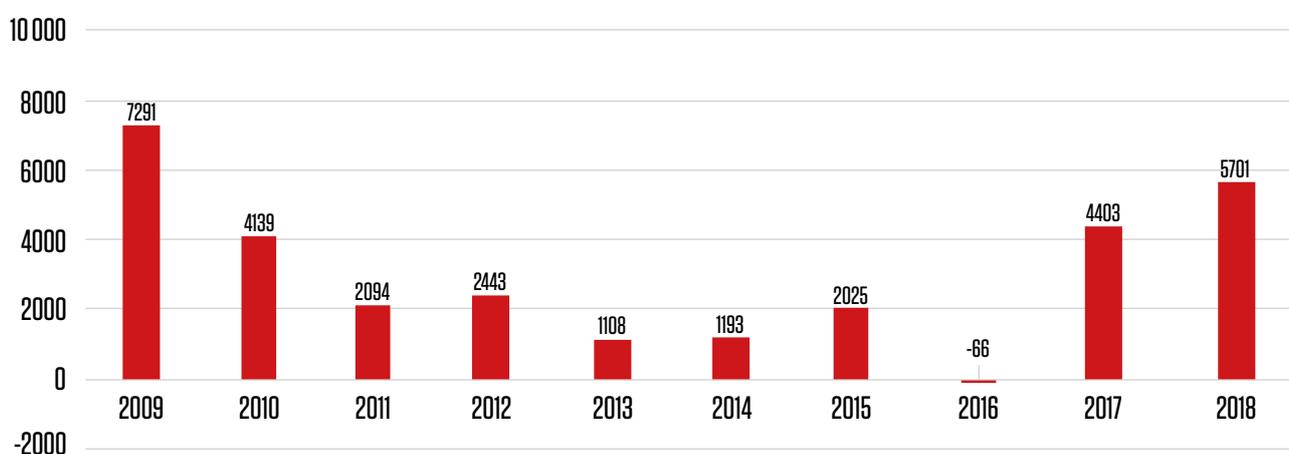
⁴ Il s'agit du résultat net tiré des participations détenues dans les entreprises de transport concessionnaires (dont les CFF), La Poste, Swisscom et RUAG.

A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX

Examiner les comptes de la Confédération. Ce travail figure au rang des tâches historiques du CDF et son personnel s'y consacre avec l'aide précieuse de leurs partenaires de l'administration fédérale². Pour la sixième année, le détail de ses résultats est publié³. Cette transparence reste rare au plan européen.

Pour l'année 2018, le compte de résultats de la Confédération affichait un excédent de 5,7 milliards de francs. Ceci constitue le deuxième meilleur résultat d'une décennie qui aura vu la Confédération dégager près de 30,3 milliards d'excédents (voir graphique ci-dessous). Le résultat 2018 provient de la différence entre 71,8 milliards de revenus et 67,7 milliards de charges, auxquels s'ajoutent un résultat financier négatif de 818 millions de francs et un revenu de 2,4 milliards issus des participations⁴.

Solde du compte de résultats de la Confédération 2009–2018 (en mio. de CHF)



SOURCE : AFF, Compte d'Etat, tome 1



Légalité d'une provision toujours en question

Dans les chiffres, la situation est donc réjouissante. Le CDF se félicite aussi que les erreurs relevées en 2017 ont été corrigées et rectifiées de façon transparente par l'administration fédérale. Pour rappel, elles concernaient les recettes de l'impôt anticipé ainsi que l'évaluation des routes nationales et celle des ouvrages de forteresse.

Comme en 2017, le CDF réitère un constat un peu moins rose après son examen des comptes fédéraux. A nouveau, ceci est dû à la légalité d'une provision de 600 millions de francs portée au compte de financement (contre 2 milliards aux comptes 2017). Une divergence entre l'Administration fédérale des finances (AFF) et le CDF existe toujours sur ce point. Pour le CDF, l'inscription de cette provision ne répond pas aux exigences de la Loi sur les finances de la Confédération (LFC). Celle-ci stipule que le solde de financement est présenté sur la base des dépenses et des recettes courantes, dont les provisions ne font pas partie. L'inscription au compte de financement de cette provision est donc contraire au droit. L'AFF conteste ce point de vue.

Ces divergences devraient trouver une issue avec la mise en œuvre de la motion Hegglin⁵ déposée en 2016 et une modification législative de la LFC. Un message du Conseil fédéral a été transmis aux Chambres fin 2019. Le CDF est intervenu dans la procédure de consultation des offices pour que les raisons d'un rapprochement entre compte financier et de résultats y soient clairement explicitées. Il en a été de même sur les conséquences de ces modifications pour l'interprétation du frein à l'endettement. Le CDF a également indiqué la nécessité d'expliquer pourquoi le ménage fédéral ne pouvait pas actuellement être piloté par le compte de résultats, ce qui aurait le mérite de le rapprocher du modèle comptable harmonisé des cantons (MCH2). Le CDF suivra attentivement les débats parlementaires à venir.

Traitement manuel risqué à l'administration fiscale et cautionnements maritimes

Lors de ses travaux d'audit, le CDF a constaté des erreurs dans l'établissement des comptes fédéraux à l'Administration fédérale des contributions (AFC). Ces dernières n'étaient pas suffisamment substantielles pour réclamer une correction comme en 2018. Par contre, ces opérations requièrent des travaux manuels conséquents de la part de l'AFC, ce qui n'est pas sans risque. Pour garantir l'exactitude des comptes, l'AFC procède donc à de nombreux contrôles manuels. Aux yeux du CDF, il convient d'automatiser autant que faire se peut ces contrôles, soulager le personnel de l'AFC en charge de ces opérations et fiabiliser les résultats.

⁵ 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.

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

Enfin, les cautionnements de la marine de haute mer ont fait l'objet d'un suivi du CDF. Au 31 décembre 2018, la Confédération a provisionné 100 millions de francs à son bilan. Selon l'évolution de la situation, cette provision pourrait se révéler trop basse.

Des comptes conformes

Malgré ces réserves, le CDF a attesté de la conformité et de la régularité du compte d'Etat. Les prescriptions légales sont remplies. Le compte d'Etat se conformait ainsi aux dispositions de la Constitution fédérale sur le frein à l'endettement et de la LFC quant à la gestion des finances. Le CDF a recommandé aux Chambres fédérales de l'approuver dans son Rapport d'organe de révision du 5 avril 2019⁶. Au printemps, il a présenté ses travaux aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

COUP DE PROJECTEUR

CONDITIONS À L'IMPOSITION À LA DÉPENSE ET SURVEILLANCE

Le CDF a mandaté Madeleine Simonek, professeure de droit fiscal à l'Université de Zurich, afin d'examiner l'interprétation de l'article 14 de la Loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) faite par l'AFC. Cet article fixe les conditions d'une imposition à la dépense (« forfait fiscal »). Pour rappel, l'une des conditions essentielles pour profiter de cette imposition est de ne pas exercer d'activité lucrative en Suisse.

En décembre 2018, des échanges entre l'AFC et le CDF ont montré que la première jugeait « qu'un investissement financier dans le capital d'une société anonyme suisse n'est en principe pas assimilable à l'exercice d'une activité professionnelle lucrative non autorisée. Par ailleurs, la fonction de président du conseil d'administration d'une société holding appartenant à la personne imposée d'après la dépense, qui ainsi surveille son investissement financier et ce sans obtenir en contrepartie une rémunération pour cette fonction, ne fait pas obstacle en tant que telle à une imposition d'après la dépense selon l'article 14 LIFD, son ordonnance d'application et la circulaire 44 de l'AFC ». Selon l'avis de droit de la professeure Madeleine Simonek⁷, cette interprétation est contestable, surtout si la personne imposée à la dépense se trouve être en même temps propriétaire de la société et président de son conseil d'administration.

Par ailleurs, il apparaît que le calcul dans les cantons de ce type d'imposition ne tiendrait pas systématiquement compte des dépenses à l'étranger en plus des dépenses faites en Suisse. Si cette omission se révélait exacte, elle serait contraire à l'article 14 de la LIFD. Un point que le CDF a voulu vérifier avec l'AFC.

Dans cette optique, le CDF a demandé des précisions à l'AFC sur ses interventions au titre de la surveillance sur un dossier précis, étant entendu qu'il ne s'agissait pas ici d'obtenir accès au dossier cantonal fiscal lui-même. L'AFC a refusé, de même que le chef du DFF. Le CDF en a informé le Conseil fédéral, la Délégation des finances et les Commissions de gestion⁸. Ces refus empêchent le CDF d'exercer sa surveillance sur l'AFC, ont une portée fondamentale, ainsi qu'une importance financière particulière pour l'administration fédérale.

⁶ Le rapport de l'organe de révision est disponible sur le site Internet du CDF.

⁷ Cette étude (« Rechtsgutachten zur Besteuerung nach dem Aufwand », 15 avril 2019) est disponible sur le site Internet du CDF.

⁸ Selon l'article 15 alinéa 3 de la Loi sur le Contrôle fédéral 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 20 novembre 2019, la Direction du CDF a écrit à l'ensemble du Conseil fédéral.



B. L'ASSISTANCE FISCALE ADMINISTRATIVE TOURNE À PLEIN RÉGIME

Le 13 mars 2009, sous la pression internationale, le Conseil fédéral a retiré sa réserve à l'égard de l'article 26 de la Convention modèle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (MC-OCDE) en matière d'assistance administrative fiscale. Parallèlement au renouvellement des conventions de double imposition (CDI), l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale (LAAF) en février 2013 a mis la Suisse en phase avec ce standard d'échanges d'informations fiscales. A l'AFC, une septantaine de postes en équivalent plein-temps traite les demandes de pays tiers et les requêtes suisses vers l'étranger. Entre 2013 et 2018, les premières sont majoritaires par rapport aux secondes (99,6 %, contre 0,4 %) ⁹.

Le CDF a examiné si ce traitement des demandes était fait de façon adéquate et efficace vu les ressources disponibles à l'AFC ¹⁰. C'est le cas, tant au plan du système de gestion utilisé (dénommé SEISYS) que des processus mis en place et dûment documentés pour traiter ces cas d'assistance fiscale. Le CDF n'a donc pas formulé de recommandation. Durant cet audit, aucun fait tangible n'a permis de dire que cette assistance n'était pas fournie à satisfaction des parties impliquées en Suisse, ou dans les pays demandeurs. L'entrée en force de la nouvelle CDI avec les Etats-Unis pourrait provoquer une hausse de la charge de travail sans qu'il soit possible de prévoir celle-ci de manière fiable.

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE recommande un délai de réponse de 90 jours pour le traitement des demandes. Sur la période 2015–2018, la Suisse n'a atteint qu'une performance de 26 % de dossiers traités dans cette limite (voir le graphique p. 18). Pour l'AFC, ce mauvais résultat est lié aux particularités de la procédure suisse, qui requiert une notification préalable au contribuable avant la transmission des informations. Ni une hausse des ressources en personnel de l'AFC, ni une optimisation de son informatique ne pourront donc accélérer le traitement des dossiers pour convenir aux recommandations du Forum mondial sans une adaptation du cadre légal suisse.

⁹ Deux raisons principales expliquent cela. D'une part, les contribuables suisses sont moins enclins à transférer de l'argent à l'étranger que l'inverse. D'autre part, les autorités fiscales des cantons sollicitent peu l'AFC: elles ont en effet des moyens plus efficaces que l'assistance administrative. Par exemple, elles peuvent taxer de façon discrétionnaire et ainsi, renverser le fardeau de la preuve vers le contribuable. En 2018, 20 demandes à l'étranger émanaient des cantons (contre 8 de l'AFC).

¹⁰ Le rapport d'audit PA 19474 est disponible sur le site Internet du CDF.

PARTIE 1 : RÉSULTATS PRINCIPAUX

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

A quelle vitesse la Suisse traite-t-elle les demandes reçues de l'étranger ?

Entre 2015 et 2018, la Suisse a reçu 3252 demandes (données brutes, hors clarification). Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales recommande que ces demandes soient traitées dans un délai de 90 jours.



SOURCE : AFC, CDF

C. LA POSTE SUISSE DOIT PARFAIRE SA GESTION DES RISQUES

Suite à l'affaire CarPostal, le CDF a réalisé un examen de la gestion des risques auprès de La Poste Suisse SA. Il s'agissait d'abord de savoir si les critères fixés par le propriétaire, c'est-à-dire la Confédération, étaient appropriés et si le géant jaune les respectait¹¹. Sans chercher la représentativité, le CDF s'est également penché sur des cas spécifiques nationaux et internationaux (CarPostal en France¹² et au Liechtenstein, Asendia, PubliBike...). Là aussi, l'examen cherchait à savoir si La Poste évalue, gère et communique correctement les risques inhérents à l'activité de ces sociétés.

¹¹ Le rapport d'audit PA 18527 est disponible sur le site Internet du CDF. En outre, deux autres audits ont été réalisés. Le premier (PA 18527-a) est un examen juridique qui porte sur le respect des obligations légales lors de l'affaire CarPostal par la révision interne de la Poste et le CDF. Le second (PA 18527-b) s'intéressait à la justification économique d'opérations comptables dans le domaine immobilier de La Poste. Ces deux rapports d'audit ont été remis à la Délégation des finances.

¹² En 2017, CarPostal France comptait 1172 employés et 750 véhicules de transport. Le pilotage de la filiale française est opéré depuis Lyon qui, dès 2012, emploie une soixantaine de personnes dans les finances, la gestion du personnel, l'exploitation, le marketing et l'informatique. Fin septembre 2019, l'Autorité de la concurrence française a donné son feu vert à La Poste pour la vente de CarPostal France à Keolis SA, une société filiale de la SNCF.

Une gestion du risque trop étroite

Le conseil d'administration (CA) de La Poste doit s'assurer de l'existence d'un dispositif de gestion des risques qui lui serve de moyen d'évaluation lors d'investissements conséquents et de grands projets. Sur le papier, cette gestion correspond bien à cela. Mais en pratique, ces rapports sont très techniques et peu adaptés à leur public. De sorte qu'il est légitime de se demander si ces documents atteignent véritablement leur but, c'est-à-dire s'ils contribuent à détecter les problèmes et diriger l'entreprise.

En outre, la définition du risque est restrictive. Cette gestion ne retient pas d'aspects déterminants pour le CA et pour la direction du géant jaune. On pense, par exemple, à la stratégie en matière de risques (propension à prendre des risques et capacité à les supporter), à la culture du risque (facteurs non quantifiables) et à la communication sur les risques (interne à La Poste et destinée au propriétaire). Lors de l'audit, le CA de La Poste a amélioré la situation avec l'élaboration de nouvelles mesures.

L'évaluation du risque : CarPostal France, PubliBike en Suisse

Année après année, La Poste a analysé et évalué trop positivement la situation de sa filiale CarPostal France. En effet, de 2004, date de son entrée sur le marché hexagonal, jusqu'à fin 2017, elle était considérée comme une « chance » plutôt qu'un risque.

Ce jugement paraît rétrospectivement difficile à suivre au regard de la rentabilité négative dégagée durant cette période. Un retour sur investissement semblait d'ailleurs assez irréaliste compte tenu de quelques données : 25 millions de francs d'assainissement à la charge du groupe en 2010 et en 2012, puis 19 millions d'augmentation de capital et 57 autres millions de dettes vis-à-vis de la maison mère. Une partie du problème provenait du fait que l'évaluation du risque pour CarPostal France n'était pas réalisée par l'équipe managériale sur place, à Lyon.

CarPostal France n'est pas un cas isolé dans l'analyse du risque au sein de La Poste. De moindre ampleur, l'évaluation de PubliBike, une société de location de vélos, reste insuffisante. La Poste en détient l'entier des actions. Entre 2012 et 2017, elle a perdu 11 millions de francs dont 5 pour la seule année 2017. Lors de l'audit, PubliBike était considérée comme une « Top-Chance » pour La Poste et le *reporting* sur les risques n'intégrait pas les pertes réalisées jusqu'alors. Or, le marché sur lequel évolue PubliBike demeure très disputé et la valeur de cette société paraît surestimée dans les documents de La Poste. Les objectifs à atteindre – 500 stations avec 5500 vélos en location libre – restent très ambitieux. Ils entraînent aussi des distorsions de concurrence de la part d'une entreprise proche de l'Etat sur un marché déjà fortement concurrentiel.

Les responsabilités du propriétaire dans la gestion des risques

Pour le CDF, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'AFF doivent pleinement s'attacher à suivre la gestion des risques dans les entreprises détenues, en partie ou entièrement, par la Confédération. Il est significatif de constater que ni le DETEC, ni l'AFF n'avaient critiqué la pertinence très limitée du chapitre sur la gestion des risques dans le rapport sur les objectifs stratégiques de La Poste pour la période 2017–2020. De son côté, le DETEC ne concevait pas le géant jaune comme une entité de risque autonome jusqu'en 2018. Depuis, ce dernier a pris les mesures pour améliorer ses instruments de *reporting* des risques.

Le CDF a néanmoins recommandé au DETEC et à l'AFF de réaliser ou de faire réaliser un examen périodique de l'efficacité de la gestion des risques de La Poste. Tous deux ont finalement accepté cette recommandation après l'avoir préalablement refusée.

COUP DE PROJECTEUR

DES DOUANES SUISSES OUTILLÉES POUR CONTRÔLER LES PORTS FRANCS

A sa publication en avril 2014, l'évaluation du CDF sur les activités de surveillance de l'Administration fédérale des douanes (AFD) dans les ports francs et autres entrepôts douaniers ouverts (EDO) a connu un très large écho médiatique, y compris à l'étranger¹³. Ses résultats montraient une surveillance très insuffisante pour garantir un usage correct de ces zones douanières particulières, limiter le danger d'irrégularités, voire le risque d'activités illicites. Le DFF et l'AFD ont pris ces résultats au sérieux, comme a pu le constater le CDF dans le suivi qu'il a réalisé entre 2018 et 2019¹⁴.

Pour rappel, ces ports francs et autres entrepôts stockent des marchandises temporairement – affranchies de taxes douanières – avant d'être transférées vers leur destination finale. Le stockage peut durer plusieurs dizaines d'années et les objets entreposés peuvent changer de propriétaire, échappant ainsi à toute imposition tant qu'ils ne sortent pas du lieu de stockage.

Le marché vit une restructuration profonde: en 2014, la Suisse comptait dix ports francs et 245 EDO, contre sept ports francs et 194 EDO en 2018.

Durant ce temps, le Conseil fédéral a fixé le cap et les nouvelles bases légales et règles internes à l'AFD sont entrées en force en 2016. Toutes les autorisations d'exploitation des ports francs et EDO ont été révisées. Les conditions d'obtention de ces autorisations ne vont cependant pas aussi loin que le désirait le CDF (notamment quant aux exigences et contrôles préalables à l'égard des locataires des ports francs).

Les douanes suisses ont aussi amélioré leurs analyses de risques et leurs contrôles. Avec ses nouveaux outils, l'AFD est en mesure de répondre à ses obligations et d'assurer une utilisation adéquate des entrepôts douaniers. L'efficacité du dispositif demande encore à être évalué à plus long terme.

¹³ Le rapport d'évaluation PA 12490 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹⁴ Le rapport d'audit PA 17458 est disponible sur le site Internet du CDF.



2. AGRICULTURE

Ce chapitre présente deux audits qui concernent les milieux paysans. Le premier porte sur le régime spécial des allocations familiales pour les personnes qui vivent de leur activité professionnelle dans l'agriculture. Le second a trait aux subventions dans les tâches externalisées du contrôle du lait.

A. HARMONISER LES ALLOCATIONS FAMILIALES SUISSES

La paysannerie suisse bénéficie d'un régime spécifique d'allocations familiales. Ce régime fédéral date du 1^{er} janvier 1953, alors que les cantons développaient leur législation en la matière pour les salariés. A l'époque, la raison d'être de ce régime fédéral aux travailleurs agricoles et aux petits paysans de montagne reflète la situation difficile de ces populations dans l'après-Deuxième Guerre mondiale. La volonté des autorités était de prévenir l'exode rural et de maintenir une économie dans les régions de montagne. Plus de soixante ans après, sur les 5,8 milliards de francs versés aux bénéficiaires d'allocations familiales à l'échelle suisse, les allocations aux personnes actives dans l'agriculture pesaient quelque 105 millions. La Confédération y contribuait pour 63,4 millions en 2016 (allocations et frais administratifs inclus).

Avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le CDF s'est demandé si un dispositif d'allocations familiales spécifique à l'agriculture faisait encore sens en termes de gestion et de contrôle, surtout par rapport à l'ensemble du système d'allocations familiales aujourd'hui en vigueur¹⁵. Ce d'autant plus que le nombre de bénéficiaires dans le monde paysan et le volume des prestations s'affichent en baisse constante depuis plusieurs années.

Inégalité de traitement

Pour le CDF, il y a lieu d'éliminer l'inégalité de traitement entre des systèmes issus de lois différentes¹⁶. Dans le cas agricole, les dépenses sont surtout payées par la Confédération et les cantons, car les agriculteurs indépendants sont exemptés et la part qu'ils versent pour leurs employés ne couvre pas les frais. Pour les allocations familiales standards, ces cotisations sont versées par les employeurs et les personnes avec une activité lucrative indépendante. Autre différence : le montant des allocations par enfant. En moyenne, les allocations standards sont supérieures à celles remises au monde paysan. Ce dernier touche néanmoins une allocation de ménage et une majoration dans les régions de montagne.

¹⁵ Le rapport d'audit PA 18433 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹⁶ D'un côté, il s'agit de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) et de l'autre, la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam).



Ces éléments de comparaison justifient de reprendre l'idée d'une harmonisation légale, un constat du CDF soutenu par l'OFAS, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'AFF. A charge de l'OFAS de choisir le moment propice au plan politique pour proposer un projet en ce sens.

Autre point d'examen, le fonds pour les allocations familiales pour l'agriculture doté d'un capital de 32 millions de francs. Egalement créé en 1953, ce fonds visait à réduire la part cantonale dans le financement des allocations grâce aux revenus tirés des intérêts du capital. En 2018, ce dispositif apparaît obsolète : les frais de gestion de la caisse eux-mêmes n'arrivent plus à être compensés par les revenus du capital. Comme le CDF, l'OFAS est d'avis qu'il convient de supprimer ce fonds.

Le CDF a enfin recommandé à l'OFAS de s'assurer que la procédure pour calculer la part versée par la Confédération est correcte. Cette recommandation a été acceptée par l'office.

B. DU BON USAGE DES DENIERS PUBLICS DANS LES CONTRÔLES LAITIERS

Parmi ses multiples tâches, le CDF doit vérifier l'utilisation correcte et économe des subventions fédérales auprès des bénéficiaires. L'audit qui suit illustre ce qu'est une aide fédérale et les exigences auxquelles elle doit répondre.

Sur demande de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), le CDF a audité Suisselab SA¹⁷. Ce laboratoire contrôle la qualité du lait produit en Suisse. Ses mandants sont les organisations des producteurs et d'utilisateurs de lait. Ce laboratoire réalise des contrôles bimensuels par échantillon auprès de 20 000 exploitations agricoles. Ces contrôles sont subventionnés par l'OSAV.

Le CDF a constaté que Suisselab SA a imputé à tort certains frais dans le cadre des contributions reçues en 2016 et 2017. Sur 6,6 millions, un montant de 1,9 million de francs n'était pas justifié par des dépenses admissibles et devait retourner à l'OSAV.

¹⁷ Le rapport d'audit PA 19503 est disponible sur le site Internet du CDF.

2. AGRICULTURE

Un effort d'autofinancement de la branche est requis

Comment le CDF est-il parvenu à ce constat ? D'abord par une analyse de la comptabilité de Suisselab SA, qui manque d'ailleurs de transparence et de traçabilité. Les auditeurs ont ainsi relevé que des coûts qui ne sont pas justifiés par des dépenses admissibles ont été pris en compte. Soit ces coûts ne se trouvent pas dans la législation sur le contrôle du lait (des frais administratifs ou de développement)¹⁸, soit ils ne sont pas liés à une charge réelle (par exemple, des amortissements supérieurs aux investissements consentis) ou ils paraissent surestimées (comme des coûts pour les locaux supérieurs au marché local).

Outre ces lacunes, c'est un principe central de la loi sur les subventions qui n'est pas respecté : celui qui prescrit que les bénéficiaires d'une aide doivent également s'autofinancer. Or, dans le cas de Suisselab SA, les aides de l'OSAV couvrent la quasi-totalité des coûts des contrôles. Le CDF a recommandé à l'OSAV de fixer un taux maximum de subventionnement et d'opter pour une contribution forfaitaire. Cette dernière permet de simplifier la procédure de surveillance, mais elle implique aussi une participation financière significative de la branche laitière. Du côté de l'OSAV, une adaptation de la base légale est en cours sans qu'il soit encore possible de déterminer si cette adaptation répondra finalement aux manques constatés.

¹⁸ En l'occurrence, dans le cadre de l'Ordonnance sur le contrôle du lait du 20.10.2010 (OCL).



3. FORMATION ET RECHERCHE

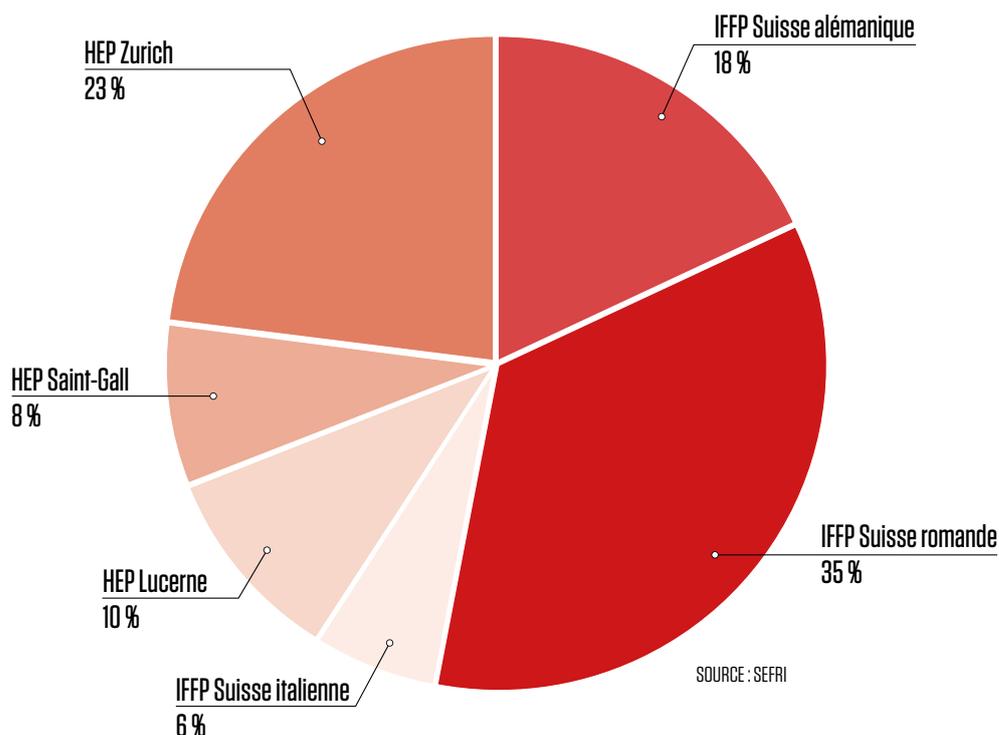
3. FORMATION ET RECHERCHE

Ce chapitre évoque deux audits réalisés dans le domaine de la formation professionnelle et dans celui des Ecoles polytechniques fédérales (EPF). Un examen comparé de la formation des formateurs des écoles professionnelles montre des disparités régionales – coûts, satisfaction des étudiants et locaux – dans ce secteur. Le second audit infirme l'idée d'une discrimination de genre dans la distribution des moyens financiers dans les EPF de Lausanne et de Zurich.

A. LA FORMATION DES ENSEIGNANTS PROFESSIONNELS SOUS LA LOUPE

En Suisse, le corps enseignant des écoles professionnelles passe aussi du temps sur les bancs d'école et ce, dans le but d'améliorer sa formation pédagogique. L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) dispense cet enseignement. Basé à Zollikofen (BE), il est propriété de la Confédération et déploie son activité dans les trois aires linguistiques du pays. En 2017, il comptait 170 postes de travail en équivalents plein temps pour un budget de 46,5 millions de francs (dont 40 millions de la Confédération). Au total, 1812 étudiants ont été formés durant cette même année.

Répartition des diplômes pour l'année 2016–2017





Par exemple, pour le diplôme d'enseignant en charge des connaissances professionnelles à titre principal, l'IFFP n'est pas le seul sur ce marché. Il existe une concurrence en Suisse alémanique, avec des filières dans les hautes écoles pédagogiques (HEP) qui ne bénéficient pas de la manne fédérale (voir le graphique p. 30). Dans un audit, le CDF a analysé si l'offre de l'IFFP était compétitive par rapport à celle des HEP¹⁹. Une comparaison qui a été rendue possible grâce à la transparence de ces dernières et des cantons, leurs principaux bailleurs de fonds. De cette analyse comparative, il ressort que le coût par étudiant dans les HEP de Suisse alémanique se situe entre 15 % et 40 % en-dessous de celui de l'IFFP.

Cette indication mérite d'être considérée avec prudence : les coûts des différentes institutions ne sont pas totalement comparables, même si les causes exactes des écarts n'ont pas pu être chiffrées par le CDF. De plus, il existe des écarts de coûts significatifs entre les trois régions de l'IFFP. Des mesures devront être prises par l'IFFP pour garantir une utilisation économique des fonds publics. Parallèlement, recommande le CDF, la Confédération doit mettre en place des mesures incitatives plus fortes.

Sous-utilisation des locaux et satisfaction des étudiants en baisse

L'examen s'est aussi intéressé à l'efficacité des moyens utilisés sur le terrain. Côté infrastructures, les locaux de Renens ou de Zollikofen sont sous-utilisés et difficilement atteignables en transport public. A Lugano, les locaux de l'IFFP s'avèrent peu adaptés à l'enseignement. De façon générale, on observe que les professeurs ont un bureau individuel alors qu'ils n'y sont présents que sporadiquement. Pour limiter les frais et bénéficier d'infrastructures modernes et bien situées, il serait judicieux de louer des salles déjà existantes. Cette offre existe dans les hautes écoles, les universités ou d'autres institutions et permettrait de renoncer à conserver certaines infrastructures dans le giron de l'IFFP.

Dans le domaine de la satisfaction des étudiants, une enquête montre que cette dernière est bonne, mais en baisse. Des différences marquées apparaissent selon les régions : les étudiants romands se montrent plus critiques qu'en Suisse alémanique.

Pour le CDF, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) doit exiger dans les objectifs stratégiques de l'IFFP une utilisation économique des moyens financiers et une qualité de l'enseignement élevée dans toutes les régions du pays. L'IFFP et le DEFR ont accepté les recommandations du CDF.

¹⁹ Le rapport d'audit PA 18089 est disponible sur le site Internet du CDF.

3. FORMATION ET RECHERCHE

B. PAS DE PREUVE DE DISCRIMINATION DE GENRE DANS L'OCTROI DES FONDS

Des articles de presse ont évoqué en 2019 des formes de discrimination à l'égard des professeures des écoles polytechniques. Une partie des reproches visaient l'attribution des moyens financiers pour l'enseignement et la recherche. Ou encore, la difficulté de communiquer en interne des comportements contraires à l'éthique.

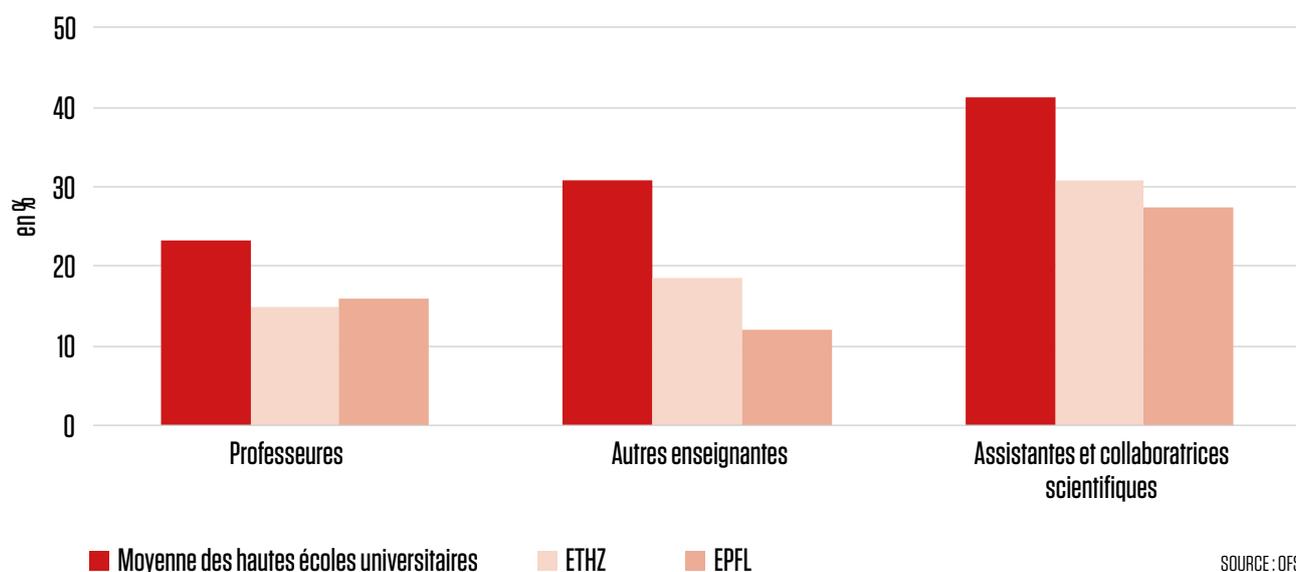
Le CDF s'est penché sur la question de savoir si cette allocation des fonds au corps professoral des EPF était transparente et objective. En d'autres mots, si les professeures subissaient une inégalité de traitement systématique au moment de l'octroi des ressources financières²⁰. Pour rappel, les femmes restent très sous-représentées dans l'ensemble des catégories du corps professoral des EPF, bien en deçà de la moyenne des hautes écoles universitaires suisses (cf. graphique ci-dessous).

²⁰ Le rapport d'audit PA 19507 est composé de deux *management letter* adressées aux polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich. Elles sont disponibles sur le site Internet du CDF.

En 2018, le budget ordinaire des facultés lausannoises et des départements zurichois des EPF avoisinait respectivement 350 et 605 millions de francs. Le financement additionnel concernait avant tout l'équipement technique, soit une vingtaine de millions par EPF, et 15 autres pour le système de bourses, une spécificité zurichoise.

Personnel des hautes écoles : proportion des femmes dans les EPF (2018)

Part des postes occupés par des femmes en équivalents plein-temps





Sur la base d'une sélection de départements et d'instituts des deux écoles fédérales de Lausanne et de Zurich, l'audit du CDF n'a pas révélé des éléments de preuve qui attestent d'une discrimination systématique des professeures dans la répartition des fonds.

Octroyer en toute transparence les ressources financières au corps professoral

Néanmoins, la transparence dans l'allocation de fonds fait parfois défaut. Cette faiblesse s'observe dans les dispositifs de distribution du budget ordinaire, mais aussi au plan du financement supplémentaire propre de ces écoles. Ce peu de traçabilité peut susciter la perception d'être désavantagé dans l'octroi des ressources financières et ce, sans distinction de genre. Ainsi, aucune information n'existe à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) pour communiquer qui profite d'un financement ad hoc interne pour des équipements scientifiques. Pour le CDF, ce procédé n'est pas compréhensible.

Les EPF de Lausanne et de Zurich se sont engagées à améliorer la transparence et la traçabilité de leurs décisions d'attribution de fonds.

Le CDF a aussi comparé les dispositifs mis en place pour gérer les conflits et les plaintes dans les écoles polytechniques. L'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) a confié ce travail à un mandataire externe à l'institution ce qui offre des meilleures garanties en termes d'indépendance. A l'EPFZ en cas de plaintes, il existe un point de contact pour le personnel, constitué d'employés de longue date, actuels ou anciens de l'Ecole. L'indépendance, la crédibilité et l'efficacité de ce bureau de l'ombudsman sont peu convaincantes. Consciente du problème, l'EPFZ a entrepris une analyse de son dispositif pour assurer l'indépendance nécessaire.

4. ASSURANCES SOCIALES ET CULTURE

4. ASSURANCES SOCIALES ET CULTURE

Ce chapitre présente les principaux enseignements de deux audits : le premier dans le cadre du remboursement des frais administratifs de l'assurance-invalidité (AI) par la Confédération aux cantons, le second sur l'évolution du Musée national suisse. En outre, le CDF a dû abandonner une recommandation importante dans la surveillance de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

A. LES FRAIS ADMINISTRATIFS DE L'AI SONT CORRECTEMENT REMBOURSÉS

En 2017, près de 15 000 nouvelles rentes de l'AI ont été octroyées, portant ainsi à 400 000 le nombre des bénéficiaires d'une prestation d'invalidité. Le coût de ces prestations s'est élevé à environ 8,5 milliards de francs. Ce montant comprend les contributions en espèces ou sous forme de mesures individuelles ainsi que les charges liées à l'exécution et à l'administration de ces prestations.

Dans la mise en œuvre de l'AI, les cantons jouent un rôle primordial via les organismes d'exécution que sont les Offices cantonaux AI (OAI). Au surplus, la Centrale de compensation (CdC) intervient pour les assurés domiciliés hors de Suisse. Le remboursement des charges administratives de tous les OAI se fait par le fonds de compensation de l'AI. En 2017, il a versé quelque 455 millions de francs aux cantons et aux services médicaux régionaux.

Une surveillance qui va dans la bonne direction

Cet argent sert notamment à évaluer les nouvelles demandes de rente. Le versement de ces fonds et leur surveillance incombent à l'OFAS. Le CDF a audité si le remboursement des frais était adéquat et si le système d'indemnisation favorisait une approche économique²¹. Il a aussi observé la surveillance financière exercée par l'OFAS.

L'audit a livré des bons résultats. L'OFAS réalise un contrôle des OAI de façon appropriée et dans le futur, il entend se rendre davantage sur le terrain pour exécuter sa surveillance financière. Selon le CDF, le remboursement des coûts apparaît raisonnable.

²¹ Le rapport d'audit PA 18535 est disponible sur le site Internet du CDF.

En revanche, les conditions générales actuelles empêchent l'OFAS d'instaurer une concurrence ou pour le moins, une forme d'incitation économique. Un dilemme se trouve dans le fait que les résultats à atteindre par les OAI sont pondérés plus fortement que la réduction des coûts administratifs. L'économicité de l'ensemble de l'assurance constitue l'objectif premier de l'OFAS, ce que le CDF ne conteste pas. Il recommande que seuls les frais d'une gestion économique soient remboursés à l'avenir. L'OFAS et la CdC ont accepté les propositions du CDF.

Par ailleurs, les structures actuelles de la surveillance restent en deçà des standards. La répartition des tâches, des compétences et des responsabilités entre les fonds de l'AI, l'OFAS, l'AFF, les cantons et leurs organes d'exécution ne respecte pas les règles de bonne gouvernance et empêche une gestion optimale du domaine de l'AI.

COUP DE PROJECTEUR

UNE PISTE DE MODERNISATION DE L'AVS RECOMMANDÉE EN VAIN

L'AVS a distribué en 2018 une rente vieillesse, complémentaire ou de survivants à 2,6 millions de personnes pour un total de 43,8 milliards de francs. Cette même année, elle recevait 31,7 milliards sous forme de cotisations d'assurés et d'employeurs ainsi que 11,2 milliards de contributions des pouvoirs publics. En mars 2015, le CDF avait publié une évaluation critique sur la surveillance technique et financière de l'AVS²². Il souhaitait globalement désenchevêtrer une surveillance archaïque, qui n'aidait pas à la résolution rapide des problèmes.

Entre autres, le CDF recommandait de repenser les structures de la CdC de l'AVS. Cette Caisse – qui est une entité historique de l'AFF – mélange des tâches d'exécution et de surveillance. De même, l'OFAS assume des activités de surveillance dans l'AVS. Or, ces types de tâches ne sont pas clairement distingués. Cela comporte des risques d'influence et menace l'indépendance des organes. Pour améliorer la gouvernance de l'AVS, le CDF recommandait de démêler l'écheveau avec le projet de modernisation de la surveillance de l'AVS mené par l'OFAS.

Fin novembre 2019, le Conseil fédéral a remis son projet de modernisation de l'AVS au Parlement en intégrant une partie des recommandations du CDF²³. Cependant, la surveillance de l'AVS n'est toujours pas désenchevêtrée et les règles de bonne gouvernance peinent à émerger. Les offices concernés ont tous rejeté définitivement cette proposition du CDF. Ayant fait son possible, ce dernier ne peut que clore cette recommandation qu'il jugeait pourtant essentielle²⁴.

²² Le rapport PA 14260 est disponible sur le site Internet du CDF.

²³ « Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier », communiqué du Conseil fédéral, 20.11.2019, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-77143.html>.

²⁴ Un chapitre spécifique est consacré aux recommandations du CDF dans la deuxième partie de ce Rapport annuel, p. 79.

4. ASSURANCES SOCIALES ET CULTURE

B. LA TRANSFORMATION RÉUSSIE DU MUSÉE NATIONAL SUISSE

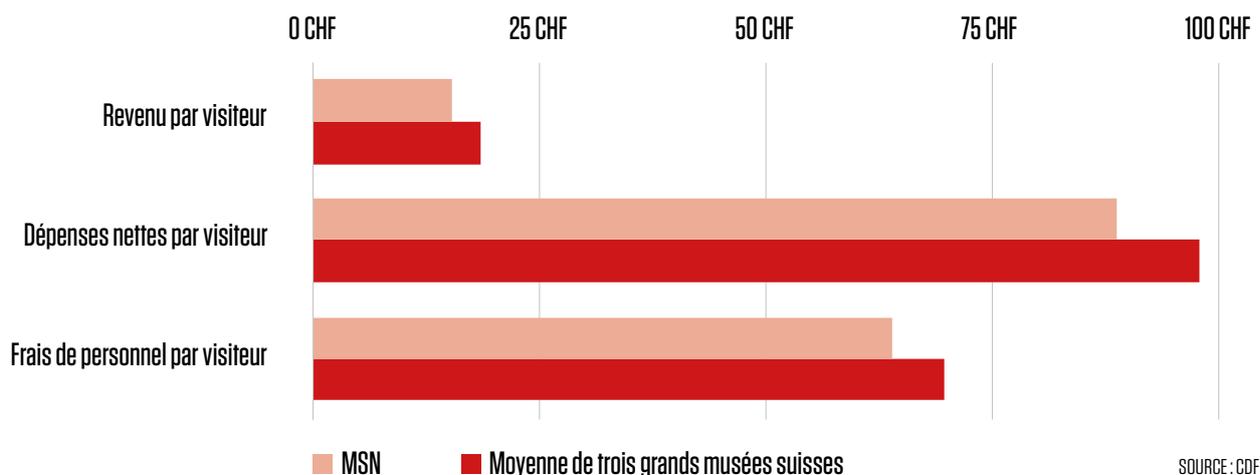
Le Musée national suisse (MNS) a comme mission de sauvegarder et de valoriser le patrimoine culturel du pays. Il rassemble des biens culturels, entretient ses collections et réalise des expositions. Le MNS se compose de quatre entités : le Musée national de Zurich, le Château de Prangins dans le canton de Vaud, le Forum de l'histoire suisse à Schwyz et le Centre des collections d'Affoltern am Albis (ZH). Par an, la Confédération alloue à l'ensemble une contribution d'environ 51,2 millions de francs, dont 21 millions pour les loyers. En 2010, le MNS s'est transformé en établissement de droit public, sous la surveillance du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur.

Depuis cette mue, le MNS a connu une évolution nettement positive. C'est le constat que fait le CDF dans un audit sur l'utilisation de la manne fédérale²⁵. Entre 2011 et 2017, le nombre de visiteurs et les revenus d'exploitation ont augmenté en moyenne de 7,8% et de 15%, surtout après la rénovation du Musée national de Zurich. Dans le même temps, hors loyers, la Confédération a aussi augmenté ses contributions au MNS : de 25,5 millions de francs en 2011 à 31 millions en 2017 (+ 21,8%). Enfin, le CDF a réalisé une comparaison avec les chiffres-clés de trois autres musées du pays²⁶. Il s'avère que le MNS se défend bien ; il encaisse certes moins que la moyenne mais dépense également moins (voir le graphique ci-dessous).

²⁵ Le rapport d'audit PA 18431 est disponible sur le site Internet du CDF.

²⁶ La comparaison a été effectuée à partir des chiffres des rapports annuels du Musée d'histoire de Berne, des Musées d'art et d'histoire de Genève et du Musée de la communication à Berne.

Le MNS en phase avec les grands musées suisses (2013–2017)



Une politique cohérente pour les collections est mise en œuvre

Autre point positif relevé par le CDF, la politique en matière de collections du MNS est respectée et examinée chaque année sous l'angle de sa pertinence. Déjà propriétaire de près de 850 000 objets, le MNS agit de façon restrictive lors d'achats ou d'acceptation de nouvelles pièces. Le travail d'indexage des objets est aussi fait de manière systématique : aujourd'hui, le pourcentage d'objets répertoriés avoisine 98 %, ce qui est supérieur aux objectifs de la Confédération.

Cette image positive est légèrement tempérée par deux bémols.

Le premier d'entre eux tient au pilotage du MNS. A un niveau macro, il ne dispose pas d'objectifs stratégiques formulés autrement que vaguement et qui ne s'adressent pas spécifiquement à chacun des différents sites. Le contrôle financier reste aussi à améliorer pour considérer certains types de frais.

Un second bémol concerne l'extension du Centre des collections d'Affoltern am Albis, près de Zurich. Devisé à 58 millions de francs, ce projet doit encore être pleinement chiffré et justifié. L'option retenue aujourd'hui se base sur une extension du Centre sur une parcelle adjacente à la structure existante. Une autre option – la densification du Centre actuel sur la parcelle existante – n'a pas été examinée.

5. TRANSPORT ET ÉNERGIE

Ce chapitre présente les principaux enseignements de six audits. L'examen de la surveillance de la gestion du ciel suisse comporte quelques nuages. Les routes nationales font l'objet de plusieurs audits (gestion des parcelles, achats de biens et services, soutien aux maîtres d'ouvrage). L'impact économique des appels d'offres publics dans le secteur de l'efficacité énergétique est analysé. Enfin, suite à une demande de la Délégation des finances, un audit aborde la restructuration de la Caisse de pension des CFF.

A. DES DÉFIS MAJEURS POUR LA SURVEILLANCE DE LA GESTION DU TRAFIC AÉRIEN

Depuis le début du siècle, les aéroports suisses vivent une évolution contradictoire: le nombre de décollages et d'atterrissages d'aéronefs recule (471 872 mouvements en 2018, -12% par rapport à l'année 2000) alors qu'au même moment le nombre de passagers locaux ou en transfert explose (57 554 795 personnes, +67%). Le recours à des avions de grande taille et à des taux de remplissage plus élevés explique cette situation.

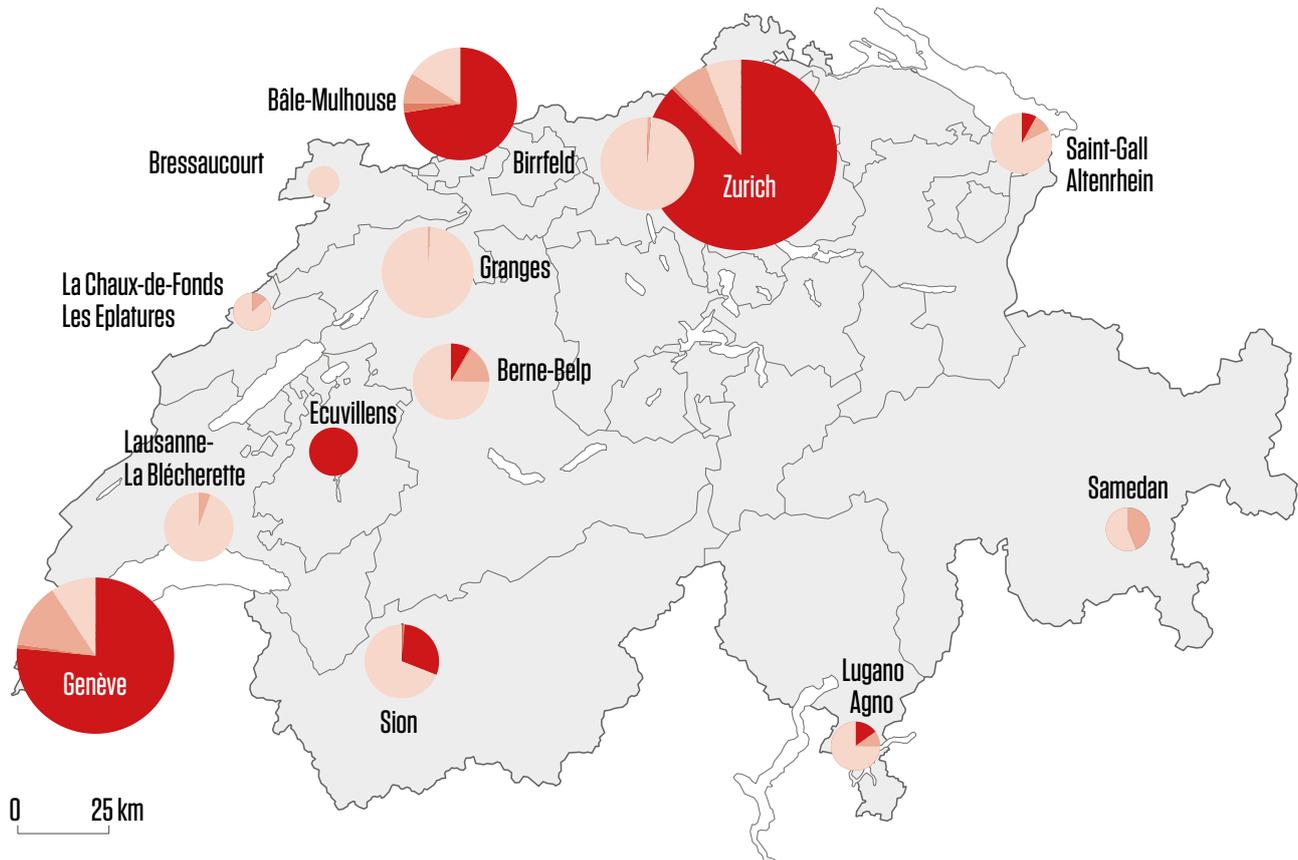
La sécurité de l'espace aérien suisse est assurée par 14 aéroports nationaux et régionaux (voir l'infographie ci-contre) et par trois sociétés de navigation (Skyguide, MétéoSuisse et Engadin Airport). Ces entités sont sous la surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) qui prélève près de 2 millions de francs par an sous forme de taxes. Les exigences de sécurité aérienne découlent des directives de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). L'OFAC est garant du respect et de l'application de ces directives.

Ambiance lourde : critiques du personnel, intimidations et harcèlements

A la lecture des résultats du sondage du personnel 2017, le CDF a procédé à un examen à l'OFAC. Ce sondage révélait une méfiance accrue du personnel à l'égard de la direction de l'office. La communication interne de cette dernière était critiquée à plusieurs niveaux, de même que l'opacité relative – voire une collusion supposée – entre cette direction et les sociétés de navigation aérienne assujetties à la surveillance de l'OFAC.

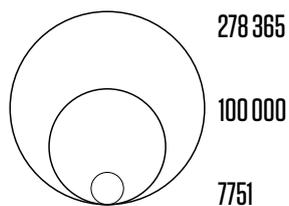
Mouvements d'aéronefs dans l'aviation civile, en 2018

Aéroports nationaux et aérodromes régionaux



0 25 km

Nombre de décollages et d'atterrissages



Type de trafic

- Trafic de ligne
- Trafic charter
- Autre trafic commercial¹
- Trafic non-commercial

SOURCE : OFS, OFAC — STATISTIQUE DE L'AVIATION CIVILE (AVIA_ZL)

¹ sans les vols commerciaux de plaisance

5. TRANSPORT ET ÉNERGIE

Ce sondage a aussi mis en lumière des éléments de harcèlement sexuel et d'autres sur le plan moral. Dans le premier cas, des mesures ont été prises. Dans le second, cette forme d'harcèlement ne semble pas faire entièrement partie des préoccupations de la direction de l'OFAC. Ce dernier n'a pas suffisamment enquêté sur les informations en sa possession. Pour le CDF, il faut prendre très au sérieux des éléments de ce type et définir une procédure pour empoigner de pareils cas à l'avenir. L'OFAC a accepté cette recommandation du CDF.

Indépendance et formation adéquate du personnel de la surveillance

Des améliorations sont encore possibles sur des questions d'indépendance et d'éthique. Jusqu'à ce jour, l'OFAC applique les prescriptions standards de la Confédération en cas d'acceptation de cadeaux et d'invitations ainsi que de lutte contre la corruption. Pour les personnes directement impliquées dans des activités de surveillance, il convient de recourir à des règles plus strictes. Ce point fait l'objet d'une recommandation du CDF.

Enfin, des interlocuteurs du CDF ont évoqué le fait qu'un fossé se créait entre le degré de qualification des inspecteurs de l'OFAC et celui de leurs homologues chez Skyguide. Pour le CDF, ces informations ne sont pas fondées. Il considère que les mesures ont été prises par l'OFAC pour garantir un degré adéquat de formation de son personnel affecté à la surveillance des prestataires de services de navigation aérienne.

Des exigences légales à remplir et une proposition à soumettre au Conseil fédéral

Hormis ces questions de ressources humaines, le CDF a aussi observé que l'OFAC n'avait pas encore mis en œuvre une disposition de la Loi fédérale sur l'aviation (LA), qui plus est au cœur de son travail. Selon cette loi²⁷, l'office aurait dû soumettre au Conseil fédéral une proposition qui fixe les exigences essentielles de la sécurité du trafic aérien et le niveau de sécurité souhaité dans ce domaine. Lors de l'audit, ce n'était pas le cas. Le CDF recommande de le faire, puis d'intégrer la décision prise par le Conseil fédéral dans la stratégie de l'OFAC.

²⁷ En son article 108a, alinéa 1, « le Conseil fédéral établit les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien. Il se fonde à cet effet sur les prescriptions internationales qui sont contraignantes pour la Suisse et tient compte de l'état de la technique et de l'impact économique » (RS 748.0).



B. GESTION DES PARCELLES DANS LE DOMAINE DES ROUTES NATIONALES

Depuis 2008, suite au transfert des routes nationales des cantons à la Confédération, l'Office fédéral des routes (OFROU) est devenu propriétaire de milliers de parcelles situées le long de ces voies de circulation. Des biens qu'il s'agit de gérer au fil des projets de développement et d'entretien des tracés nationaux. Aujourd'hui, la valeur de ces quelque 3800 terrains correspond à plus de 4,2 milliards de francs. Le CDF s'est intéressé à la gestion opérationnelle de ce portefeuille, notamment en comparant six cas pratiques dans les régions de Zurich, de Berne, de la Suisse centrale et du Tessin²⁸.

La gestion de ces actifs n'est pas encore optimale. Les disparités sont marquées selon les régions. Certaines bonnes pratiques ont été observées : estimations par un tiers avant la vente, procédures ouvertes et proactives. A l'OFROU et dans ses différentes entités régionales, les auditeurs du CDF n'ont toutefois pas pu observer une unité de doctrine en matière d'organisation et de gestion de ces opérations d'achats et de ventes de parcelles. L'OFROU n'a pas de processus valables et contraignants ni dans l'acquisition de terrains, ni dans leur vente. En l'état, il n'est pas impossible d'exclure des ventes non rentables pour la Confédération.

Dans sa prise de position, l'OFROU a accepté les constats du CDF et ses recommandations. Il élaborera, entre autres, un manuel pour son secteur des acquisitions foncières. L'office se félicite qu'aucune transaction n'a lésé le contribuable.

COUP DE PROJECTEUR

LA NLFA RETROUVE LES STANDARDS DE LA SURVEILLANCE PARLEMENTAIRE

Dès le 1^{er} décembre 2019, la haute surveillance parlementaire sur la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) disparaîtra dans la forme de circonstance qu'elle avait connue pendant 21 ans. Exit la Délégation de surveillance de la NLFA (ou DSN), place au courant normal des institutions : retour à une surveillance menée par la Délégation des finances, les Commissions des finances et les Commissions de gestion.

Dans son dernier rapport d'activités²⁹, la DSN rappelle qu'elle a émis une soixantaine de recommandations au Conseil fédéral, à l'administration fédérale et aux constructeurs des chantiers de la NLFA. Une douzaine de ces recommandations concernait en particulier l'adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld) par le constructeur Alp-Transit Gothard et qui avait fait l'objet d'une enquête approfondie de la DSN.

Durant son travail, la DSN a pu s'appuyer sur le CDF. Entre janvier 1999 et octobre 2019, elle a examiné plus d'une cinquantaine de rapports et de notes du CDF établis lors d'audits et d'investigations effectués de son propre chef ou à la demande de la DSN et de la Délégation des finances. Enfin, le CDF effectuera la révision du décompte final du projet de la NLFA.

²⁸ Le rapport d'audit PA 18454 est disponible sur le site Internet du CDF.

²⁹ Ce rapport est disponible sur le site Internet du Parlement (https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-53009006-81111).

C. L'OFFICE FÉDÉRAL DES ROUTES ACHÈTE DE FAÇON PROFESSIONNELLE

L'OFROU a la charge de planifier, de construire et d'entretenir les routes nationales du pays. Son volume d'achats de biens et services est dès lors conséquent : en 2017, il a acheté pour environ 1,7 milliard de francs. Le CDF a analysé comment ces opérations s'organisent depuis son siège bernois d'Ittigen ainsi que dans l'une de ses filiales, à Zofingen en Argovie. L'audit a porté autant sur des acquisitions centralisées dans le domaine des prestations et des services informatiques que sur des achats décentralisés propres aux routes nationales.

Le résultat global de l'audit du CDF est positif, même si des lacunes méritent correction³⁰. Ainsi, l'OFROU s'assure tous les deux ans que les futures acquisitions sont planifiées correctement, réalisées de manière indépendante et transparente et, enfin, que la mise en œuvre suit bien ce qui a été prévu. Un point important est la formation de base du personnel qui s'avère au final très complète.

Regrouper les compétences stratégiques et éviter le recours onéreux à des externes

Lors de l'audit, l'OFROU ne disposait pas d'une planification générale et centralisée de ses achats. Ce qui veut dire qu'un regroupement des achats entre les différentes filiales n'est guère possible et que ces acquisitions sont effectuées au cas par cas. L'élaboration de contrats-cadres centralisés pour des prestations identiques pour toutes les filiales permettrait d'exploiter des synergies et de disposer d'une vue d'ensemble.

Dans des filiales comme à Zofingen, des compétences stratégiques spécifiques manquent pour la préparation d'appels d'offres. De sorte que la filiale en question confie régulièrement cette expertise à des mandataires externes. Entre 2015 et 2018, trois fournisseurs lui ont fourni ces prestations pour près de 9,5 millions de francs. Cette situation engendre des frais supplémentaires et des risques en termes d'indépendance et de conflits d'intérêts. Le CDF recommande que la centrale de l'OFROU conclue des accords-cadres avec ses filiales pour l'exécution des achats par ces dernières. L'office accepte pour autant que cela ne péjore pas son organisation et ses ressources humaines. Cette réserve a été entendue par le CDF.

³⁰ Le rapport d'audit PA 18375 est disponible sur le site Internet du CDF.



COUP DE PROJECTEUR

DES RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES MISES EN ŒUVRE PAR L'OFROU

Lors de projets routiers de construction ou autres rénovations de l'OFROU, il arrive que les maîtres d'ouvrage en charge des travaux fassent appel à des bureaux d'ingénieurs externes. En 2015, un audit du CDF examinait les tâches, les compétences, les responsabilités de ces bureaux ainsi que leur recrutement et leur gestion par l'OFROU dans le cadre du projet de maintenance de la route du col du Saint-Gothard³¹.

Les constats d'alors montraient que l'OFROU ne disposait pas de stratégie pour ces prestations, surtout dans ses filiales. Des recommandations avaient été émises pour clarifier les règles sur les tâches de ces bureaux d'ingénieurs, leurs compétences et leurs responsabilités. Des outils de contrôle étaient aussi requis afin de prévenir tout conflit d'intérêts. En effet, ces bureaux d'ingénieurs peuvent parfois être en situation de conflit d'intérêts potentiels en raison de « relations croisées ». C'est le cas par exemple quand une société A en charge du projet de construction X est épaulée par une société B alors que les deux sociétés occupent le rôle inverse dans un second projet Y. Ces prestations d'experts externes se chiffrent annuellement entre 40 et 65 millions de francs d'honoraires.

En 2019, le CDF a fait un suivi des recommandations à appliquer par l'OFROU³². Elles ont été réalisées, sauf une. Après l'audit, suite à un échange entre l'audité et le CDF, cette dernière a toutefois été jugée comme mise en œuvre fin novembre 2019.

³¹ Le rapport d'audit PA 15072 est disponible sur le site Internet du CDF.

³² Le rapport d'audit PA 19380 est disponible sur le site Internet du CDF.

D. EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET APPELS D'OFFRES PUBLICS : DES ÉCONOMIES SURESTIMÉES

En 2010, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a lancé les premiers appels d'offres du programme ProKilowatt. Cette initiative permet de financer des projets et des programmes en faveur de l'efficacité énergétique. Aux quatre coins du pays, des rénovations d'installation de ventilation, de pompes à circulation et autres renouvellements de machines à froid ont bénéficié de ces subventions.

Entre 2010 et 2018, les autorités fédérales ont aidé 542 projets et programmes pour quelque 213 millions de francs, versés ou promis. Le CDF a évalué ce dispositif d'appels d'offres publics, son fonctionnement, son efficacité et sa rentabilité³³.

L'initiative ProKilowatt a du bon. Ce programme d'encouragement est bien conçu, l'examen des demandes de subventions et le dispositif de surveillance aussi. Néanmoins, le CDF demeure plus prudent sur les économies énergétiques réellement liées à ce programme. Pour les mesures réalisées entre 2010 et 2016, elles auraient été de 6,2 térawattheures (TWh) selon l'OFEN. Or, ce dernier ne tient pas compte des effets d'aubaine dans ses calculs.

Ces effets apparaissent lorsqu'une mesure financée par ProKilowatt aurait malgré tout été réalisée sans soutien de l'OFEN. De la bouche des bénéficiaires des aides fédérales, la part de ces effets d'aubaine se situe entre 25 et 30 %. Le CDF estime dès lors que les économies réalisées avoisinent plutôt les 4,7 TWh.

Une concurrence faible dans le marché de la subvention fédérale

Autre constat, la demande de subventions ne dépasse pas, ou que très rarement, les ressources disponibles pour le programme ProKilowatt. En d'autres termes, la concurrence semble plutôt faible pour obtenir ces aides. Pour s'assurer l'existence d'une concurrence minimale, l'OFEN réduit régulièrement le volume des aides si la somme des subventions demandées ne dépasse pas 120 % de ce volume soumis à appel d'offres. Pour le CDF, cette pratique est essentielle.

A la suite de cet examen, bien qu'il conteste une partie des estimations, l'OFEN a accepté les recommandations du CDF et compte les mettre en œuvre rapidement.

³³ Le rapport d'audit PA 17590 est disponible sur le site Internet du CDF.



COUP DE PROJECTEUR

RESTRUCTURATION DE LA CAISSE DE PENSION DES CFF

Sur mandat de la Délégation des finances, le CDF a audité les accords de prêt entre les CFF et sa Caisse de pension³⁴. Il s'agissait de vérifier si les prêts avaient été accordés aux conditions du marché. En effet, près de 2 milliards de francs ont été prêtés à la Caisse de pension des CFF dans le cadre de sa restructuration par la régie fédérale. Ces prêts courent sur 25 ans à un taux d'intérêt de 4 % l'an, garantis par les loyers actuels et futurs de CFF RailCity³⁵. L'accord de restructuration est complété par une reconnaissance de dette.

Pour le CDF, le taux d'intérêt de 4 % convenu entre les parties est acceptable. Pour son appréciation, il s'est appuyé sur les taux d'intérêt publiés par la Banque nationale suisse (BNS) dès décembre 2007 pour les nouvelles hypothèques à taux fixe d'une durée de 15 ans (valeur moyenne). Côté immobilier, une transaction sur un bâtiment administratif à la Hilfikerstrasse à Berne a été également analysée. Celle-ci est correcte. Le réviseur EY Suisse a aussi confirmé durant sa révision intermédiaire que cette transaction résisterait à la comparaison avec un tiers.

³⁴ Le rapport d'audit PA 19508 a été remis à la Délégation des finances.

³⁵ Composé par le patrimoine des gares de Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lucerne, St. Gall, Winterthur, Zoug et Zurich.

6. ARMÉE

Ce chapitre rappelle les principaux résultats de trois examens. Le premier porte sur les installations sanitaires en cas de conflits armés. Le second évoque les défis liés à la construction du futur drone de l'armée suisse. Enfin, sur requête de la firme RUAG, un troisième audit reprend la question des marges réalisées par cette société dans ses contrats avec l'Office fédéral de l'armement (armasuisse).

A. LA SURVIE DES INSTALLATIONS SANITAIRES PROTÉGÉES EST EN JEU

En 2019, le CDF s'est plongé au cœur d'une exception suisse au plan mondial : les installations sanitaires protégées³⁶. Notre pays en recensait près de 400 fin 2018. Dans le détail, 94 hôpitaux et 248 postes sanitaires. Intégrées à des établissements de soins, ces installations souterraines doivent fournir de l'aide à la population lors d'un conflit armé ou d'une catastrophe. Leur financement est garanti par la Confédération et les cantons. Par an, la première verse en moyenne 2,5 millions de francs pour l'entretien et l'exploitation. Les coûts à la charge des hôpitaux des cantons restent un mystère.

Ces installations sont des enfants de la Guerre froide et n'ont pas été conçues pour une prise en charge de patients en temps de paix, comme lors d'une catastrophe naturelle. Dans les années 1990, l'argent pour ces installations a été réduit et le nombre d'installations dites « inactives » – c'est-à-dire utilisables qu'en cas de guerre – a grimpé en flèche.

De nos jours, on compte 55 hôpitaux et 229 centres sanitaires déclarés « inactifs » par les cantons, soit respectivement 58,5% et 92,3% du total. Leur répartition territoriale se situe sur une moitié nord de la Suisse, entre Bâle, Lucerne et Sargans. Une répartition disparate, sans logique claire et laissée au bon vouloir des autorités cantonales.

Des installations vétustes, très peu utilisées par les civils ou les militaires

Les visites sur le terrain ont permis aux auditeurs du CDF de noter l'état vieillissant des installations. Equipements obsolètes, espaces réquisitionnés pour des archives ou aménagés en vestiaire, problèmes d'humidité et d'infiltration, canalisations défectueuses... la liste est interminable. Selon des estimations, les besoins en rénovation et en investissement se chiffrent à 4,5 millions de francs par hôpital. On frôlerait les 400 millions de francs.

De plus, ces hôpitaux protégés sont peu utilisés. Les cantons y recourent rarement, l'armée y organise – au prix de grands efforts de préparation – des cours de répétition pour les troupes sanitaires quelques dizaines de jours par an. Des opérations vues comme une charge par les établissements de soins dont dépendent les installations protégées.

³⁶ Le rapport d'audit PA 18472 est disponible sur le site Internet du CDF.

Alors faut-il tout jeter ? Le CDF ne le recommande pas. Il convient cependant de reprendre la stratégie de ces installations sanitaires, redéfinir les standards d'exploitation (en cas de catastrophe naturelle, par exemple) et les besoins en infrastructures, en équipements ainsi qu'en personnel. Il faut aussi chiffrer le coût d'une telle stratégie et stopper tout nouvel investissement tant que les besoins ne seront pas clarifiés.

Cet exercice n'est pas fictif. Des outils d'identification des risques de catastrophe ou d'événements majeurs existent. Sur la base d'une approche de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), les cantons doivent réaliser cette analyse de risques. Mais, peu de cantons y ont intégré les installations sanitaires protégées. Bon élève, le Valais a adopté en 2018 un concept qui intègre ces installations de façon opérationnelle.

Imbroglia entre acteurs fédéraux et cantonaux

Sur ce dossier, les compétences sont éclatées entre plusieurs services fédéraux et cantonaux et les responsabilités se diluent. De plus, les cultures d'organisation et les préoccupations diffèrent grandement entre civils et militaires, de même qu'entre services de la protection de la population et ceux en charge de la santé.

Au plan fédéral, une concurrence entre l'OFPP et le Service sanitaire coordonné (SSC) de l'armée a créé un climat impropre à l'action. De telle sorte que ces entités ont demandé au Département fédéral de la défense, de la protection, de la population et du sport (DDPS) d'intervenir. Mandat a été remis à un expert externe ce qui a eu comme conséquence de temporiser le dossier sans évolution notable. Le CDF estime que ces différends entravent tout progrès : du temps et de l'argent ont ainsi été perdus. Cette appréciation n'est pas partagée par l'état-major de l'armée.

B. DRONES : CONNAÎTRE LES SOUS-TRAITANTS ET SE PROTÉGER CONTRE DES CYBER-ATTAQUES

En 2015, le Parlement a alloué un crédit de 250 millions de francs à armasuisse pour l'achat d'un système de drones de type Hermes 900 HFE (ADS 15) du fabricant israélien Elbit Systems Ltd. Cela comprend six engins ainsi que les composantes au sol, le simulateur et la logistique. Il remplacera les drones « Rangers » de RUAG, créés dans les années 1980 et mis hors service en novembre 2019. Le nouveau système sera complété par un logiciel d'auto-détection en vol, appelé « Sense & Avoid (SAA) », afin d'éviter de percuter d'autres aéronefs dans le ciel.

6. ARMÉE



Le premier drone livré par la firme Elbit Systems Ltd. à armasuisse.

SOURCE : DDPS

Elbit Systems Ltd. et RUAG sont en train de créer ce SAA, un produit sans équivalent pour ce type de drone au plan international. Les coûts de développement du Hermes 900 HFE – vendu désormais sous le nom de Hermes 900 Starliner – ont été en partie payés par la Confédération. En retour, et le CDF salue cette pratique dans son audit³⁷, cette dernière touchera des remboursements sur les ventes du Hermes 900 Starliner avec SAA à d'autres clients. Le montant de ces « remboursements » n'est pas fixé dans les contrats avec Elbit Systems Ltd., mais feront l'objet de négociations avec les autorités suisses en cas de vente.

Dans d'autres domaines, le CDF est plus critique. Lors de son audit, armasuisse n'avait qu'une vue d'ensemble partielle des éléments de l'ADS 15 et ne connaissait que les sous-traitants les plus importants du projet. Pour l'approvisionnement du matériel, les risques de goulots d'étranglement et de défaillance de sous-traitants sont sous-estimés.

Au plan informatique, des faiblesses subsistent. L'ADS 15 est un système en réseau potentiellement vulnérable à des cyber-attaques. Un document interne pointe ces lacunes et établit des mesures correctives. Faute d'argent, ces mesures pour renforcer l'architecture du système et les logiciels n'étaient pas encore mises en œuvre lors de l'audit.

Suite à une présentation publique du premier ADS 15 livré par Elbit Systems Ltd., le DDPS a communiqué un retard d'environ six mois pour la livraison complète des appareils et une hausse des coûts non chiffrée par rapport au budget initialement prévu³⁸.

³⁷ Le rapport d'audit PA 18352 est disponible sur le site Internet du CDF. Précédemment, le CDF avait réalisé un premier audit du projet ADS 15, PA 16612, lui aussi disponible en ligne.

³⁸ «Drohne in Emmen vorgestellt», DDPS, 9 décembre 2019 (https://www.ar.admin.ch/content/ar-internet/de/home.detail.news.html/ar-internet/news-2019/ads-15_20191209.html).

C. LE CDF EXAMINE LES BÉNÉFICES DE RUAG DANS LES CONTRATS D'ENTRETIEN MILITAIRE

Entre 2013 et 2017, RUAG Aviation a réalisé un chiffre d'affaires net de 1,1 milliard de francs avec le DDPS. Il s'agissait de prestations pour l'entretien et la réparation d'avions de combat et d'hélicoptères de l'armée suisse. Ces contrats ont été passés sans appel d'offres public.

Après des articles de presse évoquant un profit de 30 % à 35 % au profit de RUAG, le CDF a examiné ces prestations sur demande de la firme d'armement³⁹. En réalité, il s'est avéré que cette marge bénéficiaire se trouve entre 11,6 % et 14,6 %, ce qui reste plus élevé que les 8 % fixés dans les contrats avec le DDPS. Lors de son audit, le CDF a reçu l'appui de RUAG et toute la transparence requise pour ce type d'exercice. Enfin, ses auditeurs ont pu constater l'absence de manipulations comptables.

En marge de cet audit, le CDF s'est entretenu avec le DDPS sur les pratiques de RUAG en matière de sponsoring pour des prestations à l'armée ou à des activités de parrainage qui appuient indirectement le Département dans ses objectifs politiques. Suite à cet audit, le DDPS s'est engagé de manière très active pour éviter le sponsoring de ses activités par des fournisseurs, afin d'éviter ce mélange des genres.

COUP DE PROJECTEUR

LES AUDITS DE PRIX ONT DU POTENTIEL

Depuis des décennies, le CDF entreprend régulièrement des audits de prix. Il s'agit de vérifier si les marchés passés entre la Confédération et des fournisseurs externes en situation de monopole se font au juste prix. Ces audits ne sont pas publiés par le CDF en raison du secret des affaires, protégé par la Loi sur la transparence (LTrans). Seule exception, la publication de l'audit sur les prestations livrées à armasuisse par l'entreprise d'armement RUAG, un examen fait à sa demande (voir ci-dessus).

Entre 2014 et 2019, le CDF a procédé à une petite dizaine d'examens de ce type. Il a noté que certains fournisseurs surévaluent parfois le coût de leurs prestations et facturent un montant trop élevé à la Confédération. Un audit de prix est là pour identifier ces cas et ouvrir la voie à des remboursements ou à des notes de crédits sur un futur marché. Outre des remboursements de plusieurs millions de francs durant cette période, les audits de prix ont une action préventive essentielle.

³⁹ Le rapport d'audit PA 19502 est disponible sur le site Internet du CDF.

7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

Ce chapitre reprend les résultats de deux examens sur l'aide suisse. Le premier s'intéresse aux projets de la coopération suisse développés dans le cadre de deux importantes thématiques, le changement climatique et l'eau. Le second examen concerne l'usage d'une subvention fédérale de plusieurs dizaines de millions à une organisation non gouvernementale (ONG) suisse active dans une trentaine de pays.

A. LES PROGRAMMES THÉMATIQUES GLOBAUX DE LA DDC DÉPLOIENT LEURS EFFETS

Depuis 2008, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a conçu cinq programmes thématiques globaux, sur la sécurité alimentaire, la migration, la santé, le changement climatique et l'eau. Ces deux derniers programmes d'actions sont dotés d'un budget de 120 millions de francs (2017–2020). Sur le terrain, cet argent finance des projets pour atteindre les objectifs stratégiques des programmes globaux (influence politique, innovation, échange de connaissance et apprentissage). Le CDF a examiné deux projets liés aux programmes sur le changement climatique et sur l'eau, devisés à 6 millions de francs, avec des visites au Pérou, au Sénégal, en Suède et en Uruguay. Jusqu'ici, le CDF n'avait jamais audité les programmes globaux de la DDC⁴⁰.

Le premier projet audité appelé «Swiss Bluetec Bridge» permet le développement de technologies innovantes dans le domaine de l'eau et l'assainissement pour les populations démunies, notamment des kiosques à eau au Sénégal. Au Pérou, le second projet concerne les ajustements aux changements climatiques («Programa de Adaptación al Cambio Climático», PACC) et s'est terminé en 2017. Ces projets ont comme buts principaux d'encourager l'influence politique, l'innovation ainsi que l'échange de connaissance et l'apprentissage.

La gestion et le fonctionnement des projets sont jugés positivement par le CDF. Avec l'expérience acquise comme avec le PACC, les responsables des programmes globaux peuvent également influencer les dialogues institutionnels et politiques internationaux.

Pour le CDF, et malgré les succès déjà obtenus, les programmes et les projets de la DDC peuvent toutefois être améliorés. Ainsi, le transfert du savoir entre les différents programmes globaux de la DDC doit s'intensifier. A l'échelle des projets, le modèle de l'initiative des kiosques à eau au Sénégal mériterait d'être transposé à d'autres domaines.

⁴⁰ Le rapport d'audit PA 17420 est disponible sur le site Internet du CDF.

Au Pérou, le gouvernement a étendu l'expérience du PACC dans d'autres régions du pays. Ce déploiement doit être considéré de façon critique par la DDC. Lors de l'audit, l'engagement politique du gouvernement péruvien n'était pas formellement établi, ce qui a fait l'objet d'une recommandation du CDF. De son côté, la DDC assure vouloir obtenir un engagement écrit des pays partenaires, dont le Pérou, avant la préparation de toutes futures demandes de crédit.

Expérience positive avec une plateforme internationale dans le domaine de l'eau

Par ailleurs, les responsables des programmes globaux collaborent aussi avec des institutions et autres plateformes internationales. Dans le cas péruvien, la DDC a coordonné son programme global sur l'eau avec la plateforme du «Global Water Partnership» (GWP). La Confédération lui verse une contribution entre 500 000 et 1 million de francs.

Le CDF a aussi examiné cette coopération. Comme bailleur de fonds de la GWP, la DDC a un droit de regard sur ses activités. Ce qui a permis au CDF d'observer le fonctionnement de cette plateforme et d'avoir accès dans les sièges de Stockholm et de Montevideo aux dossiers des projets financés par la Suisse. Pour le CDF, la plateforme se conforme aux principes de bonne gouvernance et ses objectifs coïncident avec ceux des programmes globaux de la DDC. Cette collaboration efficace mérite d'être encouragée.

COUP DE PROJECTEUR

70 MILLIONS DE FRANCS DE SUBVENTIONS DÉPENSÉS DANS LES RÈGLES

Les ONG servent régulièrement d'appui pour la coopération suisse. Elles participent à la mise en œuvre des politiques d'aide humanitaire et au développement, en même temps que la coopération économique de la DDC et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). C'est dans ce cadre que le CDF a audité la subvention allouée à Swisscontact⁴¹.

Cette ONG perçoit près de 70 millions de francs par an des autorités fédérales, soit 70 % de ses revenus. Elle emploie 1110 personnes dans plus d'une trentaine de pays. Pour son examen, le CDF s'est rendu sur le terrain à sa centrale de Zurich et auprès de ses représentations en Colombie et en Albanie. L'objet de la révision était multiple : examen de la gouvernance, de la conformité, de la fiabilité, de la transparence des rapports transmis aux bailleurs de fonds ainsi que de l'application du principe d'économie par la direction de l'ONG.

Les résultats sont positifs, même si le CDF a observé des zones d'amélioration. Par exemple, le système de rémunération des mandataires engendre un travail administratif considérable. Une simplification est souhaitable : le CDF recommande de revoir ce système et d'uniformiser les pratiques entre la DDC et le SECO. Ces derniers et Swisscontact ont accepté les résultats de l'audit ainsi que ses recommandations.

⁴¹ Le rapport PA 19442 est disponible sur le site Internet du CDF.

8. JUSTICE

8. JUSTICE

Ce chapitre livre une analyse approfondie sur la réorganisation des Cours du Tribunal administratif fédéral (TAF).

A. LE TRAVAIL DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF FÉDÉRAL PEUT ÊTRE ENCORE OPTIMISÉ

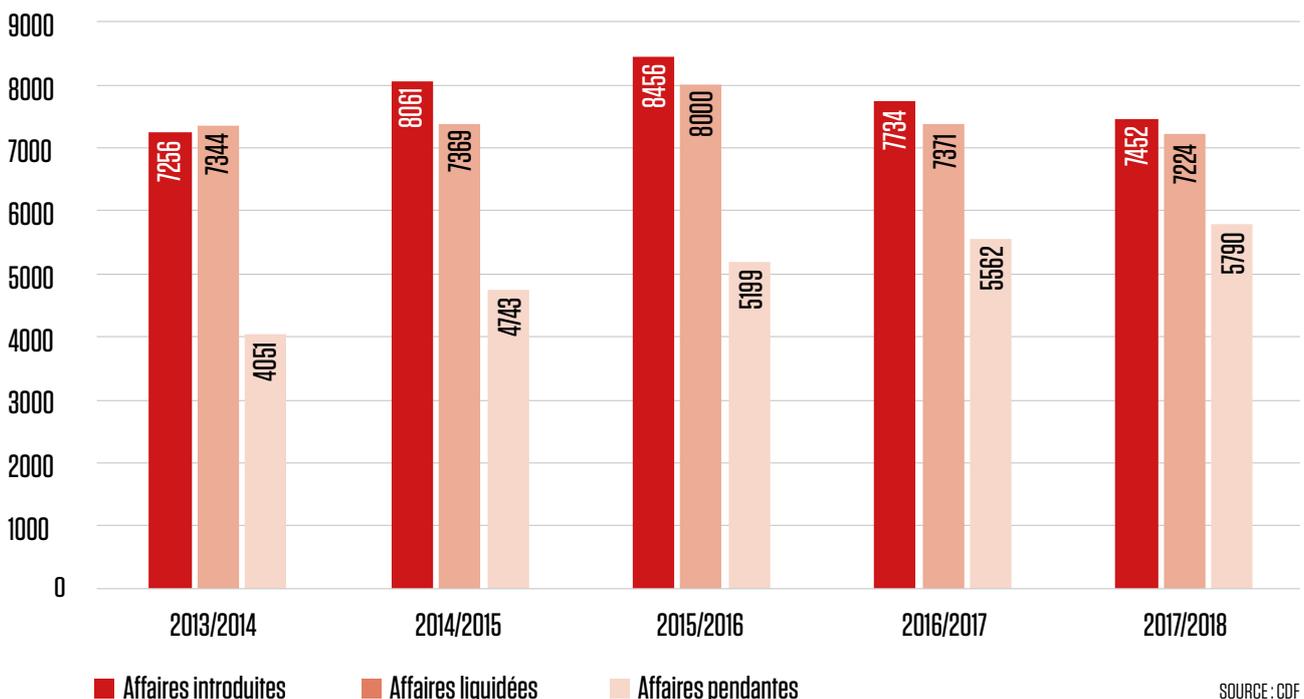
A Saint-Gall, le TAF emploie 432 personnes, dont 76 juges, pour un budget de près de 87 millions de francs. Le TAF a du travail : en 2018, il a traité plus de 7000 recours, portant principalement sur des décisions de l'administration fédérale. Organisé en six Cours suivant des domaines juridiques, le TAF a lancé un projet de révision et d'optimisation sous le nom d'« Organisation du tribunal 2016 » (GO 2016). Son but ? Améliorer la gestion des Cours et mieux répartir la charge de travail.

Cette nouvelle répartition des ressources humaines et des matières juridiques entre les Cours a amélioré la situation. Une d'entre elles a vu l'extension de ses compétences dans certains types de cas relevant du droit d'asile ce qui a désengorgé une autre Cour. Cette mesure a ainsi légèrement contribué à augmenter la flexibilité du TAF. C'est ce que le CDF a constaté dans son audit du projet GO 2016⁴².

⁴² Le rapport d'audit PA 18123 est disponible sur le site Internet du CDF.

Affaires introduites, affaires liquidées et affaires pendantes (fin de la période) du TAF 2013/2014–2017/2018

Date de référence : 30 juin





A l'évidence, ce projet répond à un besoin d'optimisation, mais son impact effectif reste toutefois assez limité. Au niveau des outils de gestion, les présidents de Cour ne disposent pas d'instruments efficaces, ni d'indicateurs pour évaluer les prestations des juges. Ces derniers n'ont d'ailleurs aucun objectif annuel à atteindre. Le CDF recommande de définir de tels indicateurs de performance pour les juges et ainsi tenir compte d'objectifs ciblés pour chaque Cour.

L'impact de GO 2016 sur la gestion des Cours et leur flexibilité reste limité.

Le TAF peine à absorber le nombre de cas à traiter, notamment dans l'asile

Le nombre d'affaires clôturées est en léger recul (voir graphique p. 62). A l'inverse, les cas en suspens augmentent de façon constante sur les quatre dernières années. Si cette progression s'est ralentie courant 2018, c'est pour l'essentiel en raison du recul du nombre de nouveaux cas reçus par le TAF. Par ailleurs, la durée des procédures se manifeste aussi par une hausse sur la même période. Par exemple, les délais prescrits dans le droit d'asile sont de moins en moins respectés par les juges du TAF.

Le TAF ne conteste pas le bilan tiré par les auditeurs du CDF, mais il est plus sceptique sur ses recommandations. Selon son interprétation, l'indépendance des juges et le fait qu'ils soient nommés directement par le Parlement interdit de leur donner des instructions en matière d'organisation du travail. Le TAF précise encore qu'un nouveau projet EquiTAF a été lancé pour améliorer la qualité de l'information sur la charge de travail des Cours. A ce stade, le CDF ne peut pas dire si cette démarche changera significativement la situation et les problèmes constatés.

Le rapport d'audit du CDF a été transmis aux Commissions de gestion du Parlement ainsi qu'à l'organe de surveillance du TAF, soit le Tribunal fédéral.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

Ce chapitre reprend les principaux résultats des audits informatiques menés par le CDF. Cinq cas sont présentés. D'abord, la transformation en profondeur des processus des douanes suisses. Ensuite l'expérience d'une plateforme innovante au DFF, puis la mise en place de la nouvelle application informatique de l'assurance-chômage. Les examens des centres de calculs fédéraux et de la place de travail numérique de l'administration fédérale bouclent ce chapitre.

A. UNE MUTATION EN PROFONDEUR DE LA DOUANE SUISSE

L'AFD se transforme et s'adapte aux nouvelles réalités des frontières, tant pour les personnes que pour les marchandises. Le programme DaziT figure au centre de ce changement des processus de travail de l'AFD. Aux frontières, il doit permettre de simplifier la perception des redevances et des droits de douane en les numérisant, de réduire les coûts liés à la réglementation et d'améliorer la sécurité grâce à des contrôles plus efficaces. Doté d'un crédit d'engagement de 393 millions de francs – hors coûts internes –, ce programme durera jusqu'à fin 2026.

Pour ce deuxième audit du programme DaziT⁴³, le CDF a ciblé son travail sur trois volets : la gestion des données de base, l'architecture d'entreprise et la gestion du programme dans le cadre du développement du futur « Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières » (OFDF)⁴⁴.

Les défis d'un changement de méthode en cours de route

Les auditeurs du CDF ont constaté que plusieurs projets en cours à l'AFD suivent la méthode dite « agile »⁴⁵ et que les premiers résultats vont dans la bonne direction, notamment s'agissant des données de base. Ces résultats incitent d'ailleurs l'AFD à vouloir étendre la méthode agile à tout le programme DaziT. Une telle réorientation méthodologique des instruments de pilotage n'est pas sans défis. La tâche apparaît ardue et impacte le calendrier : une nouvelle feuille de route et des ajustements du programme devaient ainsi voir le jour fin 2019. Les besoins ayant été identifiés par l'AFD, le CDF n'a pas formulé de recommandations sur ce point.

En outre, le CDF note que l'aperçu périodique sur l'avancement des travaux à l'attention du Conseil fédéral et du Parlement doit être adapté, de même que la structure des crédits d'engagement. Une recommandation en ce sens a été acceptée par l'AFD et l'AFF.

⁴³ Le premier examen du projet informatique clé DaziT (PA 18320) ainsi que l'audit réalisé en 2019 (PA 19399) se trouvent sur le site Internet du CDF.

⁴⁴ En avril 2019, le Conseil fédéral a approuvé une nouvelle étape dans le développement des douanes suisses et la création de l'OFDF, en remplacement de l'AFD.

⁴⁵ Cette méthode repose sur un cycle de développement itératif, incrémental et adaptatif ainsi que sur un corps de valeurs (importance accordée aux personnes et aux interactions ; au logiciel fonctionnel ; à la collaboration avec les utilisateurs finaux et avec les clients ; à l'adaptation au changement).



COUP DE PROJECTEUR

UNE PLATEFORME INNOVANTE QUI DEMANDE À ÊTRE CONSOLIDÉE

Qu'est-ce donc que la « plateforme de numérisation » (DIP) du DFF ? C'est un laboratoire du numérique lié au Secrétariat général du Département et pilotée par son conseiller fédéral de tutelle. La DIP est un prestataire supplémentaire de services informatiques du DFF. Ses activités de recherche et de développement ont débuté en 2018 avec un budget annuel d'environ 7,1 millions de francs. Après 18 mois, le CDF a examiné cette unité : ses activités sont novatrices, prometteuses, mais leur intégration dans l'informatique fédérale mérite d'être clarifiée⁴⁶.

Les auditeurs du CDF ont noté que les buts de la DIP et ses ressources sont justement définis, du moins lors de sa phase de démarrage. Jusqu'ici, la plateforme a développé et exploite désormais trois applications et micro-services. Elle a aussi gagné en savoir en usant de méthodes modernes de développement. Comme pour le programme DaziT (cf. supra), la DIP est passée à une méthode de type « agile » pour sa gestion de projet. Le développement agile de la DIP doit néanmoins mieux tenir compte des questions liées au contrôle des applications et aux aspects de sécurité.

Point problématique, la DIP utilise des instruments, des prestations ou des fournisseurs hors des standards de la Confédération – donc, pas supportés par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) – voire partiellement concurrents de ces derniers. Ainsi, la DIP programme en langage Go. Or, ce dernier n'est pas reconnu par l'OFIT, ni supporté par un autre prestataire de services interne à la Confédération. Se pose la question de la maintenance à moyen terme des applications développées en Go. Pour le CDF, il y a lieu de définir une procédure claire pour arbitrer ces conflits et ainsi régler ces « frictions architecturales » de l'informatique fédérale.

Le Secrétariat général du DFF a accepté les recommandations du CDF. La question du rattachement de la DIP à l'OFIT reste ouverte et une décision n'avait pas encore été prise fin 2019.

B. LE FUTUR INFORMATIQUE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE SE DÉVELOPPE

Sous le vocable de « SIPACfuture » se cache un projet informatique qui vise à changer le système d'information pour le paiement de prestations de l'assurance-chômage (AC). Et le temps presse, car l'outil employé aujourd'hui a été inauguré en 1993. Obsolète, son remplacement est prévu en 2021. Ainsi, l'AC pourra continuer de verser en moyenne quelque 5 milliards de francs par an sous forme d'indemnités à plus de 118 000 personnes. Un travail qui est effectué depuis 34 sites différents par environ 1500 utilisateurs.

Avec le projet informatique clé SIPACfuture, le CDF entre en territoire connu. Entre 2012 et 2015, il avait examiné ce projet à plusieurs reprises⁴⁷.

⁴⁶ Le rapport d'audit PA 18532 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁴⁷ Les rapports d'audit PA 15399 et PA 16249 sont disponibles sur le site Internet du CDF.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

Un calendrier de plus en plus serré

Désormais, après un nouveau passage des auditeurs du CDF, l'impression est bonne⁴⁸. C'est surtout le cas au niveau de la qualité du suivi, de la gestion des risques et du *reporting* du projet. Depuis mars 2019, il y a cependant des retards, même si la date planifiée pour la mise en production du nouveau système est désormais confirmée. Pour combler ces retards, les responsables du projet ont décidé de paralléliser une partie des étapes. C'est judicieux, mais des risques pourraient aussi apparaître : complexité accrue, pression à avancer, surcharge, plus grande tolérance sur les qualités des tests de performances... Enfin, des documents de base – comme un plan de projet détaillé – manquaient encore lors de l'audit du CDF.

Malgré cela, l'organe de compensation de l'AC du SECO maintient son calendrier initial et prévoyait une première réalisation ainsi que son introduction au quatrième trimestre 2019. Pour le CDF, l'architecture système de SIPACfuture constitue un premier pas vers la numérisation de l'AC. Par ailleurs, le CDF a aussi insisté pour que la gestion des données de base de l'AC se conforme aux objectifs de l'informatique fédérale et à d'autres projets fédéraux d'envergure, en particulier SUPERB⁴⁹ et DazIT (*cf. supra*). L'organe de compensation de l'AC a accepté de mettre en œuvre toutes les recommandations du CDF.

COUP DE PROJECTEUR

LES CENTRES DE CALCULS FÉDÉRAUX SE CONSTRUISENT, LEUR SUIVI DOIT S'AMÉLIORER

Plusieurs entités de l'administration fédérale⁵⁰ mettent sur pied un réseau de quatre centres de calcul (le projet CC 2020 du DDPS / de la Confédération), dont deux pour des besoins militaires. La construction du premier centre de calcul et la phase d'élaboration de la migration des données sont en cours. En automne 2019, la mise en place de l'infrastructure informatique devait démarrer. Le CDF a examiné les risques de cette migration. De son point de vue, la gestion actuelle du projet est appropriée et de qualité⁵¹. Cependant, des améliorations demeurent nécessaires.

Financièrement, il manque un aperçu pour tous les coûts du futur réseau des centres de calculs. Pour ne prendre qu'un exemple, le coût de la migration des applications spécialisées ne figure pas dans les 980 millions de francs estimés au démarrage du projet. Par ailleurs, le risque d'une prise en considération inadéquate des locaux vacants et des loyers payés à double demeure, voire s'accroît. En effet, les besoins en capacité ne coïncident pas avec les estimations de 2014 et le sondage sur l'emploi des locaux vacants est en retard. Lors de l'audit du CDF, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIIC) élaborait un agenda de l'exploitation des locaux.

Enfin, les informations livrées au Conseil fédéral et au Parlement sur l'avancement du projet (*reporting*) sont volumineuses, sans être toujours pertinentes. Des indicateurs manquent et il faut améliorer les bases de ce suivi. Il s'agit aussi de mettre en œuvre les précédentes recommandations du CDF.

⁴⁸ Le rapport d'audit PA 19409 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁴⁹ Jadis appelé SUPERB23, ce projet informatique prévoit la modernisation et l'optimisation des processus de soutien de l'administration fédérale centrale, en même temps qu'un renouvellement des systèmes SAP pour les usages civils de cette administration et militaires de l'armée.

⁵⁰ Soit l'OFIT, le Centre de services informations du DFJP (CSI-DFJP) et la Base d'aide au commandement (BAC) de l'armée.

⁵¹ Le rapport d'audit PA 18491 est disponible sur le site Internet du CDF.

C. LA PLACE DE TRAVAIL NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION EST PRÊTE À L'EMPLOI

Il est assez rare d'écrire cela pour un projet informatique, mais en voilà un qui avance presque dans les temps et, surtout, qui coûtera moins cher que prévu. De quoi s'agit-il ? De la migration numérique de quelque 44 000 places de travail de l'administration fédérale sur Microsoft Windows 10. Il s'agit aussi d'harmoniser les plateformes des fournisseurs de l'informatique fédérale, soit l'OFIT, la BAC et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Pour ce faire, un projet informatique clé appelé « Système de postes de travail 2020 » avait été élaboré dès 2016 et dirigé par l'UPIC. Il était doté d'un budget de 89 millions de francs. Selon une estimation de l'UPIC durant l'audit, quelque 8 millions de francs ne seront probablement pas utilisés pour ce projet.

Là encore, les auditeurs du CDF sont revenus en territoire connu. Un premier examen avait en effet eu lieu au démarrage du projet en 2016⁵². En 2019, la situation positive se reflète dans une migration technique réussie auprès des utilisateurs de l'administration. Il reste certes des scories de l'ancienne plateforme Windows 7 dont Microsoft n'assure désormais plus la maintenance. Ceci oblige un maintien en exploitation de cette ancienne infrastructure et donc, des conséquences financières. Le défi est de remplacer au plus vite ces derniers reliquats. Au niveau de l'harmonisation des plateformes de production, le travail de migration n'est pas entièrement achevé en raison de la complexité des situations et du manque de ressources en personnel.

Enfin, le CDF constate avec satisfaction qu'en termes de sécurité, l'utilisation plus rigoureuse d'outils comme AppLocker permet d'empêcher l'utilisation de logiciels non-autorisés sur les machines de l'administration fédérale.

⁵² Le rapport d'audit PA 16504 est disponible sur le site Internet du CDF.



PARTIE 2

MOYENS ET CHIFFRES DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2019

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 Confédération⁵³. 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 fédérale⁵⁴.

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 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.

⁵³ LCF du 28 juin 1967.

⁵⁴ Seules exceptions : la 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. À 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 d'infrastructure ferroviaire
- Le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
- Le domaine des EPF
- 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 escompté⁵⁵. 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.

⁵⁵ 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 2020, l'Assemblée fédérale a accordé au CDF des ressources supplémentaires pour mieux couvrir les risques identifiés. Elle lui a octroyé un budget de 29,8 millions de francs, contre 27,7 millions en 2019. Les collaborateurs du CDF réaliseront près de 90 % du programme annuel. Les 10 % restants seront exécutés par des externes dûment mandatés⁵⁶, mais travaillant sous la responsabilité et la direction du CDF.

⁵⁶ 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'AFF 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 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 d'infrastructure ferroviaire.



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 plate-formes 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 le lieu d'un échange mutuel d'expériences avec des autorités de contrôle étrangères.

2. RECOMMANDATIONS AUX AUDITÉS ET ANNONCES AU CONSEIL FÉDÉRAL

A. RECOMMANDATIONS ÉMISES ET ACCEPTÉES PAR LES ENTITÉS AUDITÉES

Dans l'essentiel de ses rapports d'audit, le CDF émet des recommandations pour améliorer la situation chez les audités. A de rares exceptions (environ 5 % des cas en 2019), les entités auditées les acceptent. En moyenne, un audit contient trois à quatre recommandations. Ce tableau présente l'évolution durant ces trois dernières années :

	2017	2018	2019
Audits terminés	87	87	84
Recommandations émises	368	295	270

SOURCE : CDF

B. RECOMMANDATIONS OUVERTES ET EN SUSPENS DANS LES OFFICES

La mise en œuvre des recommandations acceptées par les audités varie selon les cas. En fin d'année, le CDF comptabilise le solde de ces recommandations encore ouvertes et qui doivent être implémentées dans les délais convenus avec les entités auditées.

	2017	2018	2019
Recommandations encore ouvertes chez les audités (au 31 décembre)	569	593	453
Recommandations en suspens, au 30 septembre (acceptées par les audités mais non mises en œuvre)⁵⁷	8	18	13

SOURCE : CDF

⁵⁷ Il s'agit de recommandations que le CDF juge les plus importantes. Depuis 2014, elles figurent dans le Rapport annuel de l'organe de surveillance.

PARTIE 2 : MOYENS ET CHIFFRES

De même, le CDF note que plusieurs de ses recommandations pourtant acceptées par des offices n'ont pas été mises en œuvre dans les délais convenus. Dans le tableau ci-dessous, il signale les plus importantes (état au 30 septembre 2019). Un astérisque rouge indique les recommandations ajoutées par rapport à la situation un an plus tôt.

Audité(s)	Thème	Développement	Délai initial ⁵⁸
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.	31.12.2013
OFAS	Mesures médicales de l'AI (quatre recommandations)	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.	31.12.2014
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 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.	30.11.2015

⁵⁸ La date de référence mentionnée ici est une indication du moment où les audités et le CDF avaient convenu d'un premier délai de mise en œuvre de la recommandation. Dans certains cas, de nouveaux délais ont été accordés aux audités et approuvés par le CDF.

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.	31.12.2015
Fonds social pour la défense et la protection de la population (FDPP)*	Utilisation des fonds	Le CDF recommande au Conseil de gestion du FDPP un relevé de compte vérifiable quant à l'utilisation des fonds, et ce déjà pour l'année 2017.	30.7.2017
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 ^{ème} pilier (Swiss GAAP FER).	31.12.2017
OFAS	Bouclément annuel AVS/AI/APG	Le CDF a recommandé de délimiter de manière exacte les contributions et les prestations d'assurance dans le cadre du bouclément annuel des Fonds AVS/AI/APG.	31.12.2017
DDF	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>).	31.03.2018
OFROU*	Système d'admission à la circulation routière	Le CDF recommande à l'OFROU d'examiner avec les cantons de façon critique la répartition actuelle des compétences et des processus dans le secteur des autorisations à la circulation pour les véhicules (élimination des doubles emplois).	31.12.2019
Office fédéral de la santé publique (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.	Pas disponible

SOURCE : CDF, 2019

C. ANNONCES D'IRRÉGULARITÉS IMPORTANTES AU CONSEIL FÉDÉRAL

Le CDF doit immédiatement informer le Conseil fédéral s'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière⁵⁹. Une communication de ce type a eu lieu à trois reprises en 2019, contre une seule fois en 2018. Ce tableau en donne un aperçu :

Date	Thème
8.11.2019	Irrégularités comptables dans le secteur du transport de marchandises à l'Office fédéral des transports
20.11.2019	Conditions de l'imposition sur la dépense et exercice de la surveillance par l'AFC
13.12.2019	Sécurité informatique à la BAC

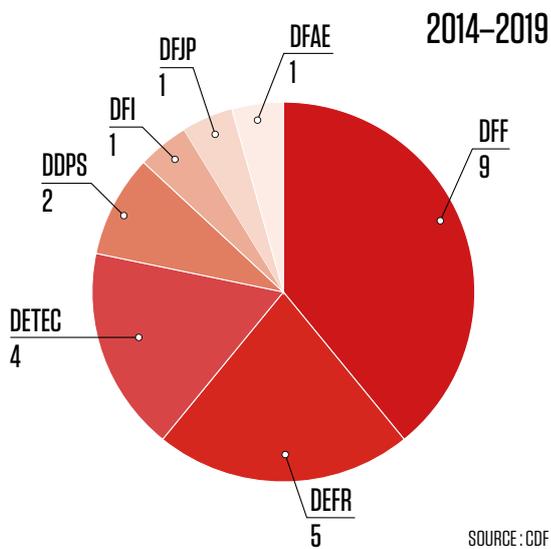
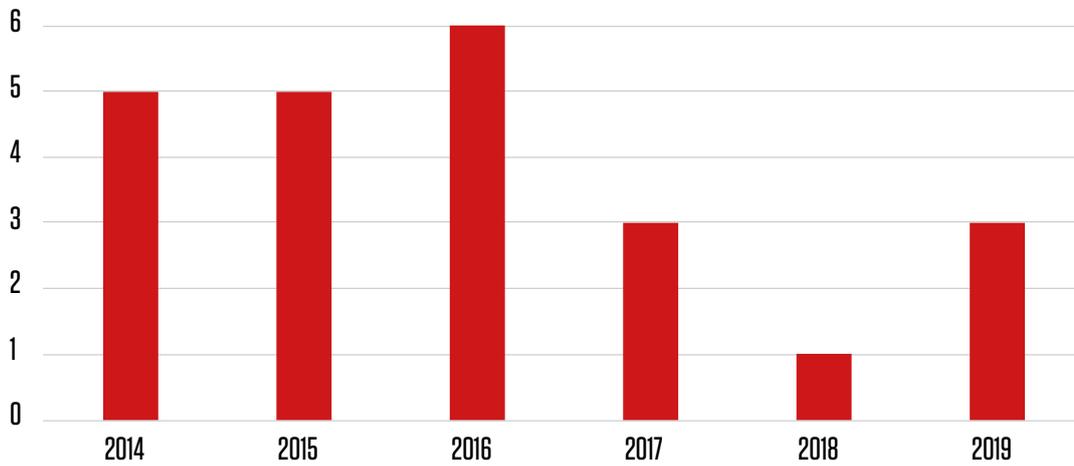
SOURCE : CDF, 2019

⁵⁹ Il s'agit de l'article 15, alinéa 3 de la LCF.



Anomalies ou manquements de portée fondamentale ou d'importance financière particulière

Nombre d'annonces du CDF au Conseil fédéral (2014–2019, et par département)



3. PUBLICATION DES EXAMENS DU CDF ET ACCÈS À L'INFORMATION

A. PUBLICATIONS DES AUDITS

Depuis 2014, le CDF diffuse les rapports ayant un intérêt pour le public. L'année 2019 ne déroge pas à cette règle : 49 examens ont été publiés sur le site Internet du CDF, soit trois rapports de plus que l'année précédente.

Entre 2010 et 2014, le CDF publiait en moyenne une dizaine de rapports d'audit par an. Sur la période 2015–2019, ce chiffre a quadruplé. En 2020, le programme annuel d'audit de l'instance de surveillance prévoit la publication de plus d'une centaine de rapports.

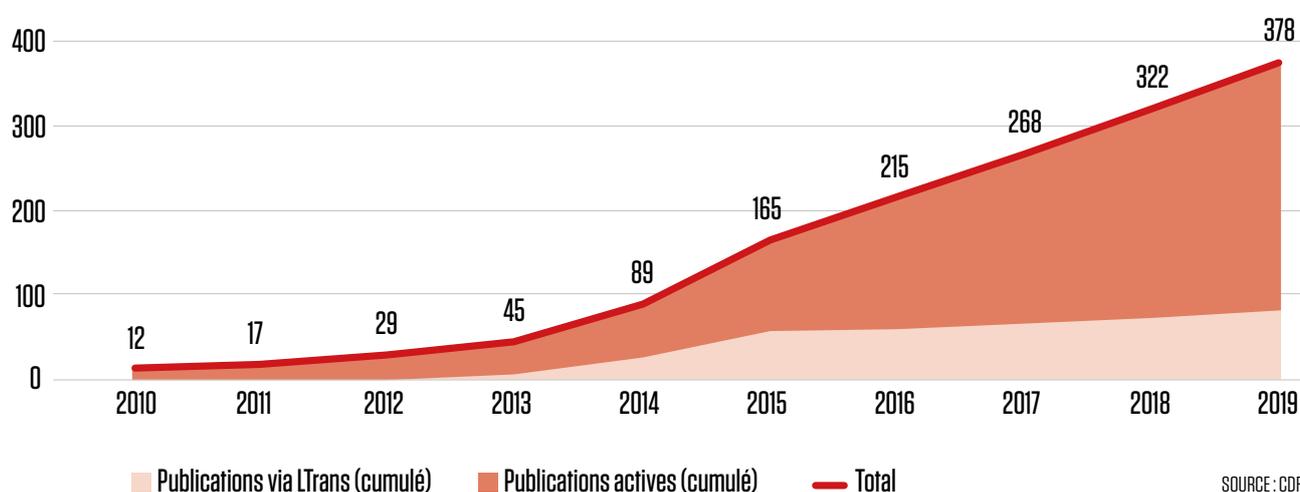
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, des documents officiels du CDF sont parfois diffusés via la Loi sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans). Ce canal reste cependant de plus en plus exceptionnel (voir le point 3.3).

Fort de son expérience en matière de publications d'audit, le CDF a été invité à collaborer à un groupe de travail sur ce thème auprès de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI). Sur la base des normes d'audit internationales (ISSAI 12 et ISSAI 20), ce groupe a livré un manuel d'expériences pratiques pour une mise à profit sociétale et une transparence des audits de finances publiques. Ce manuel a été publié en anglais sur le site de l'EUROSAI⁶⁰ en mai 2019.

⁶⁰ Lien : https://www.eurosa.org/export/sites/eurosa/content/documents/ESP_2017_2023/Gui_soc_ut_tra_psa.pdf

Un effort constant de publication des rapports d'audit depuis 2014

Nombre de rapports prévus pour publication par le CDF vs documents du CDF obtenus par la LTrans





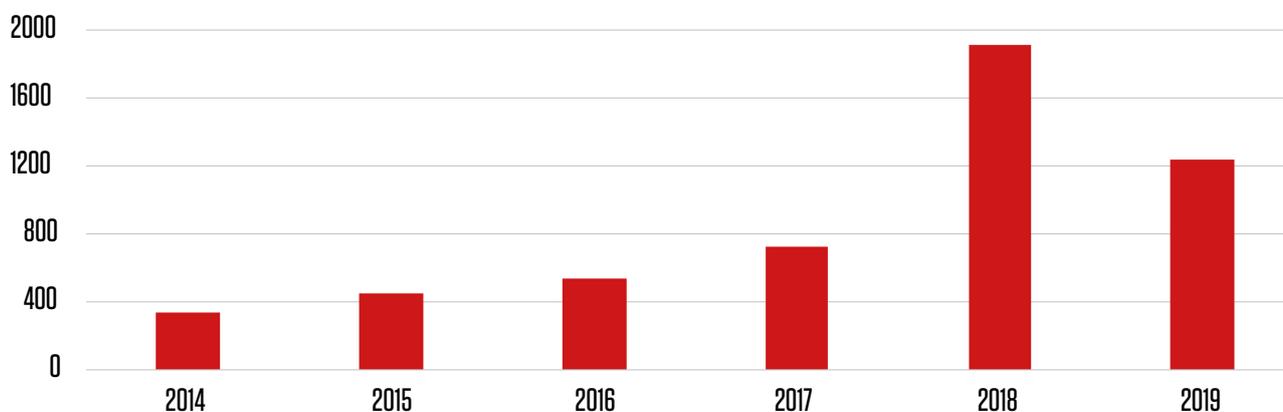
B. RÉSONANCE MÉDIATIQUE DU CDF ET DEMANDES D'INFORMATION

La publication planifiée des rapports d'audit et d'évaluation du CDF a eu un impact sur sa relation avec les représentants des médias. En 2019, l'instance de surveillance financière a répondu 94 fois à des sollicitations formelles de la part de ces représentants des médias (demande de rapports d'audit, compléments d'information, précisions techniques, interviews, etc.). Ces sollicitations provenaient à 65,9 % de médias germanophones et 34,1 % de médias francophones. Dans la très vaste majorité des cas, le CDF a répondu à ces demandes des médias dans un délai de 24 heures.

Depuis 2014, les résultats des travaux d'examen du CDF sont régulièrement repris dans les médias. En 2019, 1236 articles de presse écrite ou en ligne ainsi qu'à la radio ou à la télévision ont cité les constats du CDF (contre 1907 en 2018). La presse écrite est la plus prompte à évoquer le travail des auditeurs du CDF (65,4 %), suivie par les médias en ligne (31,8 %) et la radio ou la télévision (2,8 %). Enfin, 72,8 % de ces articles étaient en langue allemande, 25,1 % en français et 2,1 % en italien.

Résonance médiatique du CDF (2014–2019)

Nombre d'articles de presse écrite, en ligne ou radio/TV citant le CDF



Remarque : en raison de la concentration des médias, un même article peut être compté plusieurs fois alors qu'il est diffusé dans plusieurs titres différents.

SOURCE : SWISSDOX, CDF

C. ACCÈS AUX DOCUMENTS OFFICIELS

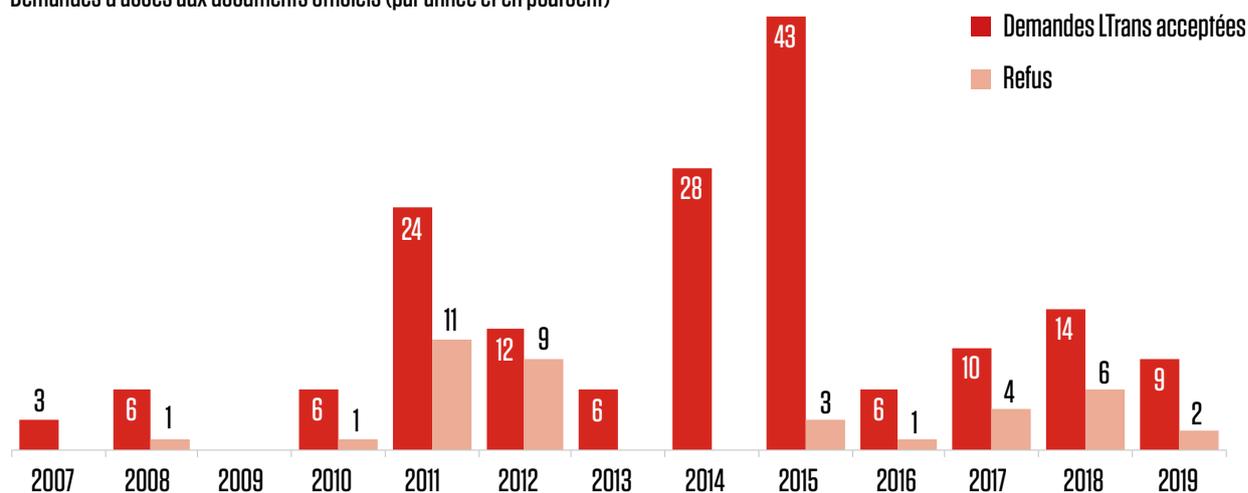
La LTrans⁶¹ est entrée en vigueur en 2006. Depuis lors, le CDF reçoit régulièrement des demandes pour l'obtention de ses rapports d'audit de la part des médias et des personnes intéressées par son travail.

⁶¹ Le texte de cette loi est disponible sur le site Internet de la Confédération (www.admin.ch), Recueil systématique 152.3.

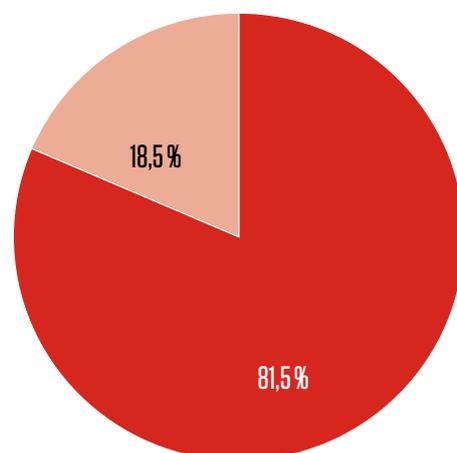
Durant l'année 2019, neuf demandes d'accès ont été formulées. L'accès complet a été octroyé sur six rapports d'audit. Il a été partiel dans un seul cas. Enfin, l'accès a été refusé sur deux documents. Les motifs de ces refus se basent sur les exceptions de l'article 7 de la LTrans (alinéa 1, lettre g).

Application de la Loi sur la transparence par le CDF (2007–2019)

Demandes d'accès aux documents officiels (par année et en pourcent)



Remarque : plusieurs demandes et refus peuvent concerner un même rapport d'audit ou tout autre document officiel du CDF.



SOURCE : CDF



COUP DE PROJECTEUR

LE TRAVAIL DU CDF AVEC LE PARLEMENT ET SES COMMISSIONS EN 2019

En tant qu'organe suprême de la Confédération, le CDF apporte son aide au Parlement de multiples façons. La coopération la plus étroite est entretenue avec les organes de surveillance des Chambres fédérales : lors de ses séances, la Délégation des finances traite tous les rapports d'audit sur la base de notes signées personnellement par le directeur du CDF. Les Commissions des finances et de gestion reçoivent des informations sur certains rapports, par exemple le rapport d'ensemble sur le compte d'Etat de la Confédération ou sur RUAG en tant qu'unité décentralisée de la Confédération. Outre sa participation aux séances, le CDF accompagne aussi ponctuellement les sous-commissions « sur le terrain » : que ce soit lors d'une démonstration de drones de reconnaissance sur un aérodrome militaire ou lors de la visite d'un centre fédéral pour requérants d'asile.

Au cours de ces deux dernières années, le CDF a aussi renforcé la coopération avec les commissions thématiques. Comme ces organes consultatifs traitent des révisions législatives ou des initiatives parlementaires, le CDF peut aussi apporter une plus-value dans ce domaine. Au besoin, les commissions thématiques ont recours à l'expertise indépendante du CDF, soit sous forme de présentations de rapports, soit lors d'une discussion dans le cadre d'une audition. Ainsi, l'expérience acquise sur le terrain avec les audits d'efficacité peut être intégrée dans le processus de modification législative au sens de l'article 27 de la loi sur le Parlement.

4. LANCEURS D'ALERTE (WHISTLEBLOWING)

Depuis 2011, la Confédération s'est dotée d'une base légale pour la protection des lanceurs d'alerte. En effet, la Loi sur le personnel de la Confédération dispose depuis lors 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. Le CDF constitue le point de contact pour ces lanceurs d'alerte (*whistleblowers*), qu'ils proviennent de l'administration fédérale ou de l'extérieur de celle-ci. Pour ce faire, le CDF entretient une plateforme web sécurisée (whistleblowing.admin.ch) depuis juin 2017.

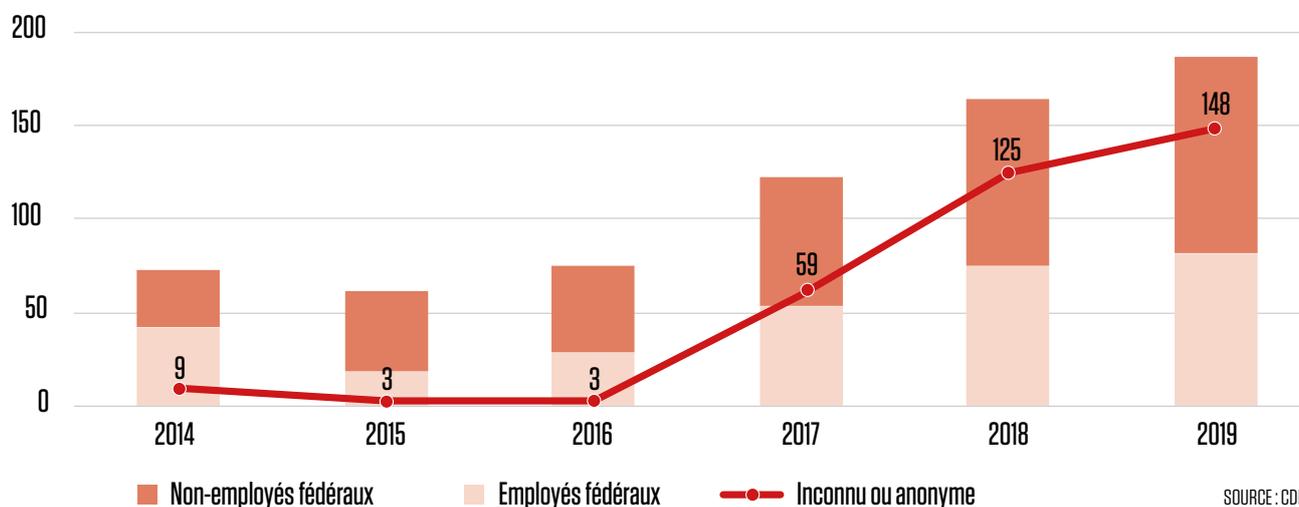
En 2019, le Service juridique du CDF a reçu 187 annonces qui ont été traitées et ont nécessité une analyse complémentaire (contre 164 en 2018, + 14%). Comme le montre le tableau ci-dessous, 82 cas provenaient d'employés fédéraux, les autres de personnes extérieures à la Confédération (fournisseurs, particuliers, etc.). En 2019, la part d'annonces externes à l'administration fédérale montre une légère hausse par rapport à 2018 (56,1 %, contre 54,3%).

Sur ce total, 148 étaient anonymes, soit près de 79,1 % des cas. Le CDF a pu échanger avec 106 lanceurs d'alerte via un système crypté de boîtes postales électroniques, ce qui démontre l'utilité de la plateforme. Moins de 19 % des annonces viennent encore par d'autres canaux (entretien, téléphone, courrier).

Sur ces informations, le CDF mène un travail de vérification. En 2019, 115 annonces ont servi aux audits en cours, à des audits futurs ou déclenchent de nouvelles enquêtes à plus ou moins brève échéance. Ainsi, plus de 62 % des annonces présentent une utilité et contribuent à l'amélioration du fonctionnement de l'administration.

En 2019, un seul cas a nécessité une annonce auprès du Ministère public de la Confédération.

Annonces de lanceurs d'alerte reçues par le CDF (2014–2019)





5. ORGANIGRAMME DU CDF



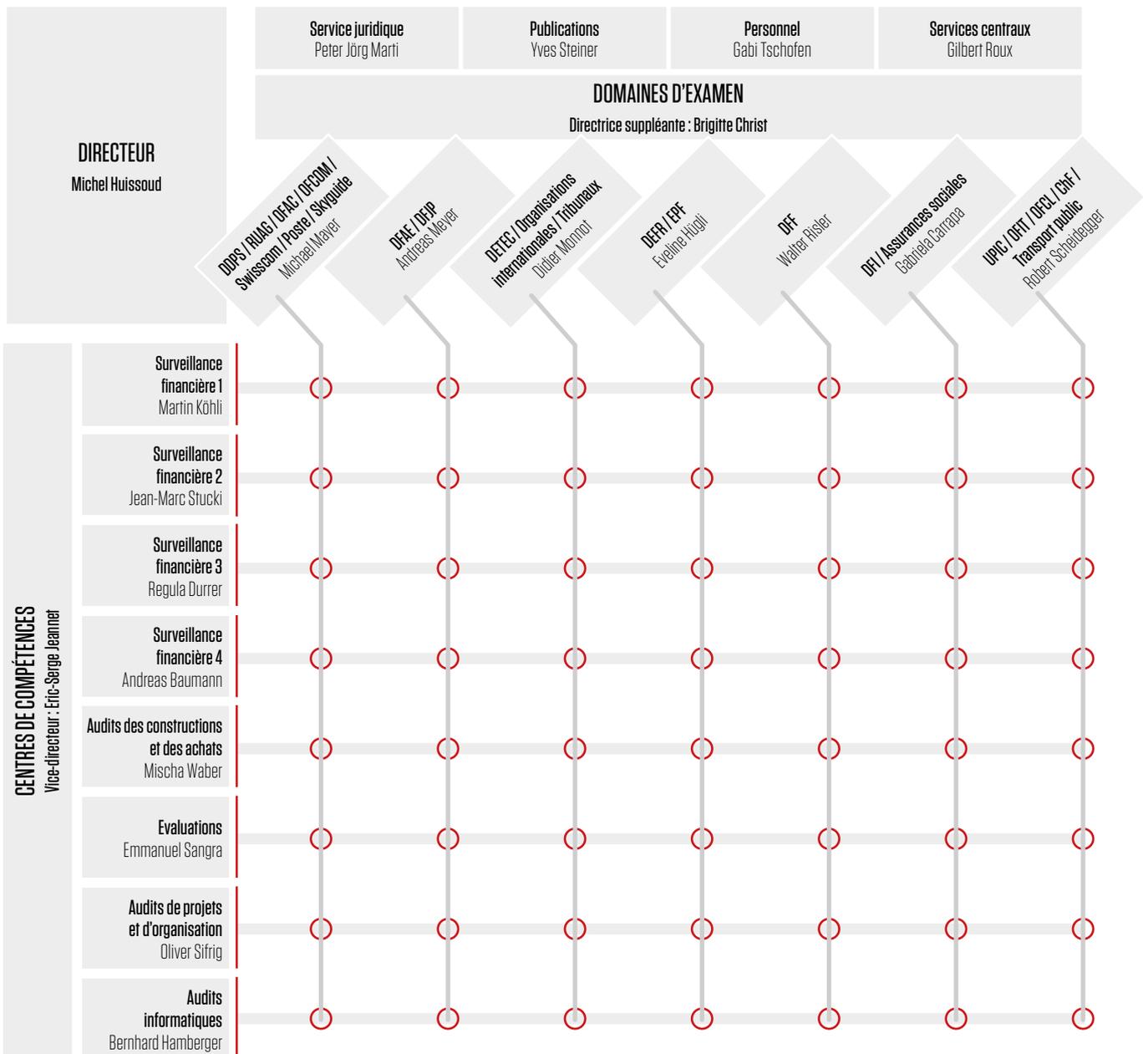
Brigitte Christ,
Directrice suppléante



Michel Huissoud,
Directeur



Eric-Serge Jeannet,
Vice-directeur



6. LE CDF : RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

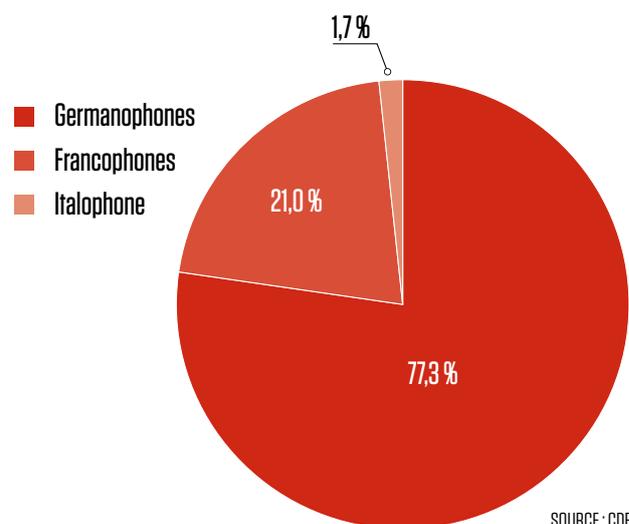
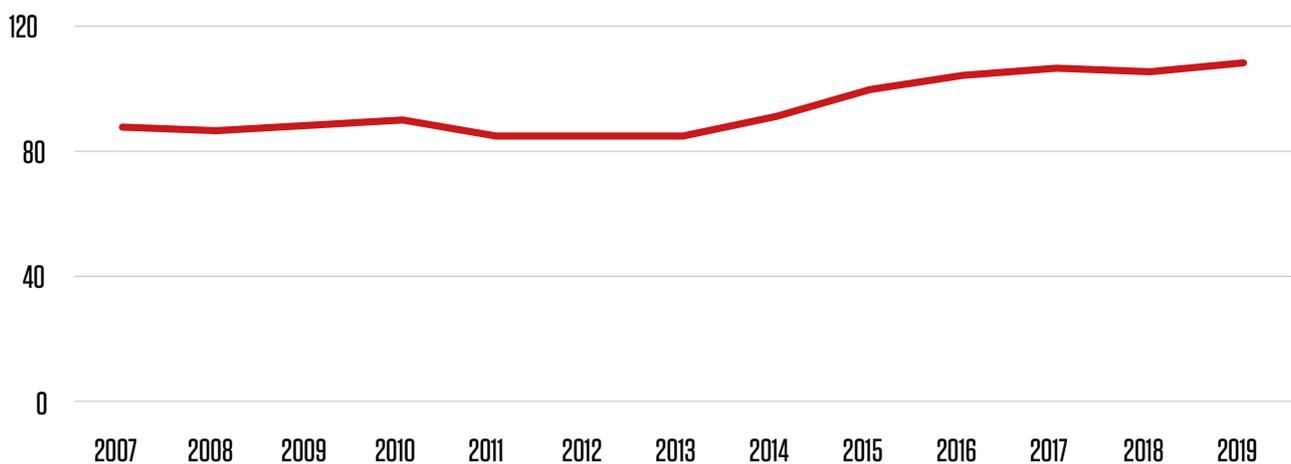
A. LE PERSONNEL DU CDF

Au 31 décembre 2019, le CDF employait 119 collaboratrices et collaborateurs (108,3 EPT), contre 114 personnes (105,1 EPT) une année auparavant. En 2019, le *turnover* net des employés était de 6,8 % (0,9 %, en 2018).

Fin 2019, 37 femmes (31,1 %) et 82 hommes (68,9 %) travaillaient au CDF. On y comptait 92 germanophones, 25 francophones et 2 italophones.

Évolution et origine linguistique du personnel du CDF (2007–2019)

Nombre d'employés en équivalent plein temps (EPT) et langue du personnel





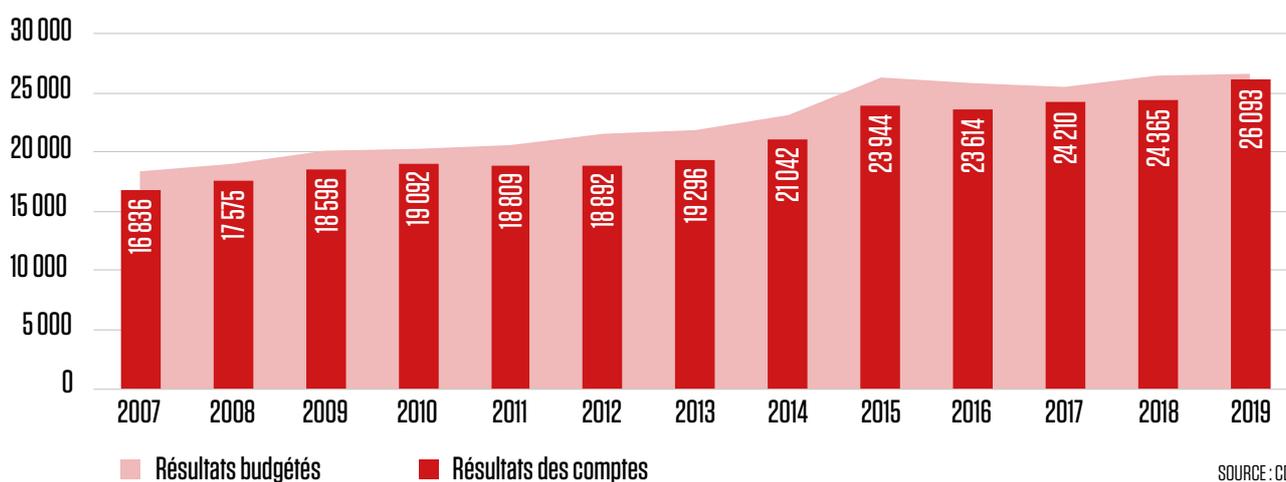
B. LES FINANCES DU CDF

En 2019, les charges du CDF s'élevaient à 27,4 millions de francs. Ses revenus ont atteint près de 1,3 millions de francs.

	Compte 2017	Compte 2018	Budget 2019	Compte 2019	Ecart/budget 2019
Charges (milliers CHF)	26 034	25 914	28 334	27 416	- 918
Revenus (milliers CHF)	- 1 824	- 1 549	- 1 635	- 1 323	312
Résultats (milliers CHF)	24 210	24 365	26 699	26 093	- 606

SOURCE : CDF

Le CDF et la gestion de son budget (2007–2019, en milliers de CHF)



SOURCE : CDF

ANNEXES

AUDITS RÉALISÉS EN 2019

ABRÉVIATIONS

ANNEXES

APERÇU DES AUDITS RÉALISÉS (NUMÉRO DE MANDAT)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF FEDERAL

- Audit de la mise en œuvre du projet
Organisation du tribunal 2016 (18123)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Secrétariat général

- Audit de l'efficacité de la révision interne (18364)
- Audit de suivi de la surveillance et de l'application
du droit de regard (18378)***

Direction politique

- Audit de subvention dans le domaine de la promotion
de la paix et de la politique de sécurité humaine
(17566)*
- Audit de contrats de la Confédération avec le Centre
pour la gouvernance du secteur de la sécurité
(19518)**

Direction du développement et de la coopération

- Audit de projets des programmes globaux changement
climatique et initiatives eau (17420)*
- Audit de l'utilisation par l'ONG Swisscontact
des subventions fédérales (19442)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général

- Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion
des contrats et du controlling des achats (18092)*

Office fédéral de la statistique

- Audit de suivi de la gouvernance dans le domaine
informatique (18316)*
- Audit des achats (19453)*

Office fédéral de la santé publique

- Audit de l'état des installations sanitaires protégées
et coordination entre les services fédéraux (18472)*

Office fédéral de la culture

- Audit des subventions (17416)*
- Audit de l'efficacité des écoles suisses à l'étranger
(19407)*

Musée national suisse

- Audit concernant l'utilisation des fonds (18431)*

Office fédéral des assurances sociales

- Audit de subventions des allocations familiales
dans l'agriculture (18433)*
- Audit du remboursement des frais aux offices AI
(18535)*

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

- Audit de l'état des installations sanitaires protégées
et coordination entre les services fédéraux (18472)*
- Audit de la subvention pour le contrôle du lait (19503)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

Secrétariat général

- Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion
des contrats et du controlling des achats (18092)*
- Audit de l'efficacité de la révision interne (19254)

Office fédéral de la justice

- Rapport de synthèse des audits sur la mise en œuvre
au niveau cantonal (19473)*

Office fédéral de la police

- Audit des dépenses dans le domaine
des engagements opérationnels spéciaux (19334)**

Centre de services informatiques CSI-DFJP

- Audit des projets de migration dans le contexte
du centre de calcul CAMPUS (18493)*

Secrétariat d'Etat aux migrations

- Audit de projets et de systèmes
du UE-Internal Security Fund (18024)
- Audit du projet informatique clé renouvellement
de la plateforme biométrique (18490)*

* publié ** mandat spécial confié par le Parlement *** mandat spécial confié par le Parlement et publié

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

Secrétariat général

- Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats (18092)*
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (19363)**

Office fédéral de la protection de la population

- Audit de l'état des installations sanitaires protégées et coordination entre les services fédéraux (18472)*

Etat-major de l'armée

- Audit de l'état des installations sanitaires protégées et coordination entre les services fédéraux (18472)*
- Audit de la politique du personnel concernant les militaires de carrière (19454)*
- Audit du projet informatique clé Systèmes ERP D/ar (19467)*

Base d'aide au commandement

- Audit des contrôles généraux informatiques – partie de l'audit du Compte d'Etat (18382)
- Audit des projets de migration dans le contexte du centre de calcul CAMPUS (18548)*

armasuisse

- Audit de prix (18233)
- Audit des achats du système de drones de reconnaissance 15 (18352)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES

Secrétariat général

- Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats (18092)*
- Audit de la plateforme de numérisation (18532)*

Administration fédérale des finances

- Evaluation de l'efficacité des programmes d'économies de la Confédération (18297)*
- Audit de la péréquation financière 2020 entre la Confédération et les cantons (19188)*
- Audit des engagements financiers dans le compte de la Confédération – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19249)
- Révision du Compte de la Confédération (19293)*
- Audit du processus de traitement des factures via le workflow fournisseur – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19319)

Caisse d'épargne du personnel fédéral

- Révision des comptes (19304)

Administration fédérale des contributions

- Audit des processus d'encaissement impôt fédéral direct (surveillance des cantons) – partie de l'audit du Compte d'Etat (18468)
- Audit des processus d'encaissement impôt anticipé et droit de timbre – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19328)
- Audit du processus d'encaissement de la taxe sur la valeur ajoutée – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19329)
- Audit de la gestion de l'assistance administrative (19474)*

Administration fédérale des douanes

- Suivi de l'évaluation des activités de surveillance auprès des ports francs et entrepôts douaniers (17458)*
- Audit des processus d'encaissement impôts sur la bière et le tabac – partie de l'audit du Compte d'Etat (18082)
- Audit des processus d'encaissement taxe sur la valeur ajoutée, recettes d'importation et taxe d'incitation sur les COV – partie de l'audit du Compte d'Etat (18149)
- Audit du processus des recettes de la redevance (inclue forfaitaire) sur le trafic des poids lourds – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19322)
- Audit du projet informatique clé DaziT (19399)*

Unité de pilotage informatique de la Confédération

- Audit du projet informatique clé Systèmes de postes de travail 2020 (18257)*
- Audit de la gestion et de l'exploitation du service standard « gestion de l'identité et de l'accès » (18502)
- Audit du développement de la stratégie « ERP-TIC 2023 » (18581)
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (19363)**
- Analyse du message relatif au crédit d'engagement SUPERB et ERPSYSVAR (19445)*

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Audit des « contrôles généraux informatiques » – partie de l'audit du Compte d'Etat (18381)
- Audit de l'application informatique « Atlantica Cloud » (18484)
- Audit des projets de migration dans le contexte du centre de calcul CAMPUS (18491)*
- Audit de la gestion et de l'exploitation du service standard « gestion de l'identité et de l'accès » (18502)
- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (19363)**

Office fédéral du personnel

- Révision des comptes (19302)
- Audit des processus dans le système d'information pour la gestion des données du personnel – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19303)

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Audit des procédures relatives à la gestion et à l'ajustement du portefeuille immobilier (17256)*
- Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats (18092)*
- Audit du projet de construction Biosystems Science and Engineering (18180)*
- Audit de l'application informatique « Atlantica Cloud » (18484)
- Analyse du message relatif au crédit d'engagement SUPERB et ERPSYSVAR (19445)*

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

Secrétariat général

- Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats (18092)*

Secrétariat d'Etat à l'économie

- Audit de l'utilisation par l'ONG Swisscontact des subventions fédérales (19442)*

Office fédéral de l'agriculture

- Audit de l'efficacité de la révision interne (19253)
- Audit de prix (19461)

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays

- Audit de l'état des installations sanitaires protégées et coordination entre les services fédéraux (18472)*

* publié ** mandat spécial confié par le Parlement *** mandat spécial confié par le Parlement et publié

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

Secrétariat général

- Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats (18092)*

Office fédéral des transports

- Audit des travaux de préparation de liquidation d'AlpTransit Gotthard SA avec accent sur le transfert de bien immobilier (18377)

Office fédéral des routes

- Audit des achats (18375)*
- Audit de la gestion des biens immobiliers pour les routes nationales (18454)*
- Audit de la gestion et de l'élimination des matériaux de construction pour l'extension du contournement nord de Zurich (19228)*
- Audit des processus de gestion d'affaires et des investissements – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19332)
- Audit des processus du personnel – partie de l'audit des comptes de la Confédération (19333)
- Audit de suivi des recommandations essentielles (19380)*

Office fédéral de l'énergie

- Evaluation des appels d'offres publics pour les mesures d'efficacité électrique (17590)*
- Révision des comptes (19286)

Office fédéral de l'aviation civile

- Audit de la gouvernance et de la surveillance de la gestion du trafic aérien (18445)*

FONDATEMENTS, ÉTABLISSEMENTS, FONDS ET ORGANISATIONS SPÉCIALES

Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI)

- Audit de suivi de la surveillance et de l'application du droit de regard (18378)***

Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)

- Révision des comptes (19297)
- Audit des décomptes des projets de coopération du SECO (19299)

Institut fédéral de métrologie (METAS)

- Révision des comptes (19300)

Conférence suisse sur l'informatique (CSI)

- Révision des comptes (19308)
- Révision des comptes eOperations Suisse SA (19452)

Régie fédérale des alcools (RFA)

- Révision des comptes (19291)

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

- Révision des comptes (19295)

Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)

- Révision des comptes (19289)

Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)

- Audit de la comptabilité analytique du Centre technique ferroviaire à Hägendorf (18374)*
- Audit des travaux de préparation de liquidation d'AlpTransit Gotthard SA avec accent sur le transfert de bien immobilier (18377)
- Audit de la plateforme IT NOVA pour les transports publics (19231)*
- Audit du programme Datacom-NG (19346)*
- Audit du caractère approprié des conditions générales des relations commerciales entre CFF SA et le fonds de pension des CFF (19508)**



Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)

- AlpTransit : Analyse des rapports des instances de surveillance NLFA et des dossiers de la Délégation NLFA et Réunions de coordination avec les instances de surveillance (19284)

Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)

- Révision des comptes (19287)

Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

- Révision des comptes (19283)

Fondation du Parc national Suisse (PNS)

- Révision des comptes (19259)

Conférence suisse des hautes écoles (CSHE)

- Révision des comptes (19060)

swissuniversities

- Révision des comptes (19059)

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

- Révision des comptes du Conseil suisse d'accréditation et de son agence (19056)

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

- Révision des comptes (19226)

Fonds national suisse (FNS)

- Révision des comptes (19057)

Conseil des EPF

- Révision des comptes (19042)

Domaine des EPF

- Révision des comptes (19041)

Ecole polytechnique fédérale de Zurich (ETH Zurich)

- Audit du projet de construction Biosystems Science and Engineering (18180)*
- Révision des comptes (19044)
- Audit de la migration de SAP (19438)
- Audit de la traçabilité de l'attribution des moyens financiers aux professeurs et professeures (19507)*

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

- Révision des comptes (19054)
- Révision des comptes de la Société simple du Quartier Nord (19061)*

Innosuisse – Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation

- Révision des comptes (18341, 19266)

Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)

- Audit de rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle de la Confédération (18089)*

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

- Révision des comptes (19046)

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

- Révision des comptes (19048)

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

- Révision des comptes (19050)

Paul Scherrer Institut (PSI)

- Révision des comptes (19052)

Fonds de compensation AVS / AI / APG (compenswiss)

- Révision des comptes (18010, 19004)

* publié ** mandat spécial confié par le Parlement *** mandat spécial confié par le Parlement et publié

Fonds de compensation de l'assurance-chômage

- Révision des comptes (18108, 19010)
- Audit du décompte AVS pour les indemnités de l'assurance-chômage (19351)
- Audit du projet informatique clé SIPACfuture (19409)*

Fonds social pour la défense et la protection de la population

- Révision des comptes (19020)

Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois (WHFF)

- Révision des comptes (19002)

Fonds suisse pour le paysage (FSP)

- Révision des comptes (19003)

La Poste Suisse

- Audit du domaine « Governance, Risk and Compliance » (18527*, 18527a, 18527b)

Commission fédérale de l'électricité (EiCom)

- Audit de la surveillance sur les tarifs des compagnies d'électricité (19095)*

Association suisse d'inspection technique (ASIT)

- Audit de prix (19316)

Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM)

- Audit de la gouvernance (19350)*

Skyguide

- Audit de la gouvernance et de la surveillance de la gestion du trafic aérien (18445)*
- Audit du projet Virtual Center (19120)*

Swissmedic

- Révision des comptes (18104, 19014, 19015)

RUAG

- Audit de la sécurité informatique (19418)**
- Audit de la marge bénéficiaire chez RUAG Aviation 2013–2017 (19502)*

ORGANISATIONS ET COOPÉRATIONS INTERNATIONALES**Union postale universelle (UPU)**

- Révision des comptes (19027, 19028, 19030, 19031, 19032)
- Audit du décompte 2018 du Programme des Nations unies pour le développement (19029)

Union interparlementaire (UIP)

- Révision des comptes (19035)

Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

- Révision des comptes (19026)

Organisation météorologique mondiale (OMM)

- Révision des comptes (19036, 19037)
- Révision des comptes des Organisations affiliées et des Fonds sous gestion (19039, 19040)

Association européenne de libre-échange (AELE)

- Participation du CDF en qualité de membre du Comité d'audit (19034)

Régularisation internationale du Rhin

- Révision des comptes (19285)

ABRÉVIATIONS

AC	Assurance-chômage	DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
AESA	Agence européenne de la sécurité aérienne	DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
AFC	Administration fédérale des contributions	DFF	Département fédéral des finances
AFD	Administration fédérale des douanes	DFJP	Département fédéral de justice et police
AFF	Administration fédérale des finances	DIP	Plateforme de numérisation du Département fédéral des finances
AI	Assurance-invalidité	DSN	Délégation de surveillance de la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
APG	Assurance perte de gains	EDO	Entrepôts douaniers ouverts
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	EPF	Ecole polytechnique fédérale
AVS	Assurance-vieillesse et survivants	EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
BAC	Base d'aide au commandement	EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
BCM	Plan de continuité des activités	EPT	Equivalent plein temps
BNS	Banque nationale suisse	EUROSAI	Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe
CA	Conseil d'administration	FDPP	Fonds social pour la défense et la protection de la population
CdC	Centrale de compensation	fedpol	Office fédéral de la police
CDF	Contrôle fédéral des finances	FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
CDI	Convention de double imposition		
CF	Conseil fédéral		
CFF	Chemins de fer fédéraux		
CSI-DFJP	Centre de services informations du Département fédéral de justice et police		
DDC	Direction du développement et de la coopération		
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports		
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche		

GWP	Global Water Partnership	OFJ	Office fédéral de la justice
HEP	Hautes écoles pédagogiques	OFPP	Office fédéral de la protection de la population
IFD	Impôt fédéral direct	OFROU	Office fédéral des routes
IFFP	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle	OFSP	Office fédéral de la santé publique
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>	ONG	Organisations non gouvernementales
ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
LA	Loi fédérale sur l'aviation	PACC	Programa de Adaptación al Cambio Climático
LAAF	Loi fédérale sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale	SAA	<i>Sense & Avoid</i>
LAFam	Loi fédérale sur les allocations familiales	SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
LCF	Loi sur le Contrôle fédéral des finances	SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
LFA	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture	SSR	Société suisse de radiodiffusion
LIFD	Loi sur l'impôt fédéral direct	TAF	Tribunal administratif fédéral
LTrans	Loi sur la transparence	UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
MNS	Musée national suisse		
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes		
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale		
OAI	Offices cantonaux AI		
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile		
OFAG	Office fédéral de l'agriculture		
OFAS	Office fédéral des assurances sociales		
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières		
OFEN	Office fédéral de l'énergie		
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication		



Impressum

Auteur

Contrôle fédéral des finances

Lectorat

Bettina Braun

Graphisme

Fanny Tinner
chezfanny.ch

Photos

Remo Eisner
remo-eisner.ch

Editeur

Contrôle fédéral des finances,
Montbijoustrasse 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.df

