

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



RAPPORT ANNUEL 2020

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
-  Instagram @efk_cdf_sfao
-  LinkedIn Eidgenössische Finanzkontrolle

WWW.CDF.ADMIN.CH



LE CDF ET LA HAUTE SURVEILLANCE SONT ÉTROITEMENT LIÉS

Des entreprises publiques, il y en a de tous les types. Souvent créées pour assurer un service public, elles se transforment au fil des ans, jusqu'à devenir d'importantes sources de revenus pour les communes, les cantons ou la Confédération. En 2018, la Confédération avait ainsi encaissé la coquette somme de 820 millions de francs de dividendes de La Poste, Swisscom et RUAG. Et ce, bien que la loi interdise l'acquisition de parts du capital d'entreprises à but lucratif à des fins de placement¹.

Ces entreprises dont les actions sont détenues par l'Etat, placent ce dernier devant de terribles conflits d'intérêts. Il est à la fois propriétaire, régulateur, client et verse parfois des subventions à ces entreprises publiques. Dans son excellent rapport du 8 décembre 2017², le Conseil fédéral a étudié une privatisation ou une mise au concours des concessions pour la fourniture du service universel pour assurer la liberté du commerce. Mais également car « les éventuels conflits d'intérêts de l'État seraient réduits en transférant la propriété d'une entreprise en main privée. Étant donné que l'État n'aurait plus à s'occuper du rôle de propriétaire, il pourrait se concentrer sur ses tâches en tant que régulateur, instance de surveillance, garant du service universel respectivement de l'accomplissement de tâches régaliennes ». Une privatisation permettrait aussi d'éviter les importantes pertes fiscales liées au statut public d'une partie de ces

entreprises. Des ressources qui ne seraient pas inutiles en ces temps de crise.

En attendant que ces grands objectifs soient atteints, il demeure essentiel de surveiller la gestion quotidienne de ces entreprises. En septembre 2020, ce thème a été au centre des travaux de la Conférence suisse des contrôles des finances (CCOFI), qui rassemble les homologues du Contrôle fédéral des finances (CDF) dans les cantons et les grandes villes de Suisse. Pour l'occasion, celle-ci s'est fendue de la première prise de position officielle de sa trentaine de membres³. Elle contient une recommandation centrale: une surveillance accrue des entreprises publiques est essentielle pour une meilleure couverture des risques liés à leur gestion. Alors, qu'avons-nous fait et atteint en six ans? Quelles priorités nous ont-elles guidées?

La Commission de gestion du Conseil des Etats s'est également prononcée dans ce sens dans son rapport du 12 novembre 2019 sur l'affaire Car Postal⁴: « La commission salue le fait que le CDF ait revu sa stratégie de contrôle vis-à-vis de la Poste à partir de 2014. Elle attend du CDF qu'il applique à l'avenir une pratique régulière et homogène en ce qui concerne le contrôle des entreprises proches de la Confédération, et qu'il remplisse entièrement le mandat qui lui est confié par la loi. Elle suivra, au cours des années à venir, l'évolution des activités du CDF dans ce domaine. »

»

Impressum

Auteur
Contrôle fédéral des finances

Lectorat
Bettina Braun

Graphisme et illustrations
Vénusia Bertin

Photos
Remo Eisner
remo-eisner.ch

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

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

Impression
Kromer Print AG Lenzbourg

Numéro d'article OFCL
611.202.20DF

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



Encore faut-il que les entreprises publiques ne tentent pas d'échapper aux audits du CDF et de se soustraire à la haute surveillance du Parlement... Le cas de Swisscom est à ce titre exemplaire. En 2019, le conseiller aux Etats obwaldien Erich Ettlín a déposé une motion visant à modifier la Loi sur le Contrôle des finances (LCF). Son but : faire en sorte que les entreprises de la Confédération partiellement privatisées soient retirées du champ d'application de cette loi et ne soient plus soumises à la surveillance financière du CDF⁵.

bilité de se pencher sur les activités de l'entreprise, l'Assemblée fédérale et les Commissions des finances ne disposeront plus des informations ou des explications du CDF. Troisièmement, il y a lieu de relever que la haute surveillance financière exercée par le Parlement est liée à la compétence de surveillance du CDF. Étant donné l'imbrication de la Loi sur le Parlement et de la LCF, limiter les compétences du CDF revient à limiter aussi la haute surveillance financière exercée par le Parlement.

« LES EXAMENS POINTENT DES PROBLÈMES, CE QUI BÉNÉFICIE À TOUS LES ACTIONNAIRES, MÊMES MINORITAIRES. »

Cette modification aurait surtout concerné Swisscom, mais aussi Skyguide ou Identitas. Acceptée par le Conseil des Etats en 2019, elle a cependant été définitivement abandonnée après son rejet par le Conseil national le 30 octobre 2020.

A cette occasion, il est intéressant de prendre connaissance des arguments de la Commission des finances du Conseil national. D'abord, celle-ci ne comprend pas en quoi l'actionnaire majoritaire qu'est la Confédération serait avantagé par rapport aux actionnaires minoritaires quand le CDF réalise un audit. Les examens pointent des problèmes, ce qui bénéficie à tous les actionnaires, mêmes minoritaires. Il existe aussi des moyens d'informer ces derniers si cela est nécessaire. Le deuxième argument se rapporte au rôle de Swisscom en matière de service public, l'entreprise assumant des tâches dans ce domaine. Si le législateur enlève au CDF la possi-

Ce sont des arguments similaires qui ont conduit des membres du Conseil national de tous bords politiques à soutenir la motion du conseiller national thurgovien Christian Lohr⁶. Celle-ci demande de mettre fin à une exception législative, qui permet à la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) d'échapper à la surveillance financière du CDF. Et ce, alors qu'elle touche une subvention annuelle de plus d'un milliard de francs, financée par l'ensemble des contribuables. Une affaire à suivre...

Le personnel du CDF a traversé l'année 2020 en restant en bonne santé, tout en s'engageant sans compter pour surveiller les dépenses extraordinaires liées à la crise du COVID. Merci à lui et à toutes celles et ceux qui soutiennent notre travail!

Michel Huissoud, directeur

- ¹ Article 62 de la Loi fédérale sur les finances.
- ² « État et concurrence – Impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels » (Rapport du Conseil fédéral du 8 décembre 2017, donnant suite aux postulats 12.4172 du Groupe libéral-radical et 15.3880 Schilliger).
- ³ « Entreprises publiques suisses: réduire les risques pour l'État », 4 septembre 2020, prise de position de la CCOFI, disponible sur le site Internet du CDF.
- ⁴ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire.
- ⁵ « Les entreprises de la Confédération partiellement privatisées ne doivent plus être soumises à la surveillance du Contrôle fédéral des finances », Motion 19.4371, 27 septembre 2019.
- ⁶ « Soumettre la SSR à la surveillance du Contrôle fédéral des finances », Motion 20.4671, 17 décembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1 : RÉSULTATS PRINCIPAUX	9
1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES	11
A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX	12
B. RENFORCER L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE DES MÉTAUX PRÉCIEUX	14
C. AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME SUPERB	17
2. ECONOMIE	21
A. LES EFFETS À LONG TERME DES ALLÈGEMENTS FISCAUX FÉDÉRAUX AUX ENTREPRISES	22
B. LA RECHERCHE VÉTÉRINAIRE N'ÉCHAPPE PAS AUX RÈGLES DES MARCHÉS PUBLICS	25
3. FORMATION ET RECHERCHE	27
A. LE PROJET AMBITIEUX DE LA CENTRALE THERMIQUE DE L'EPFL	28
4. SANTÉ	31
A. RENFORCER L'ÉVALUATION DES TECHNOLOGIES DE LA SANTÉ	32
B. LES DÉFIS POSÉS PAR L'INTRODUCTION DU DOSSIER ÉLECTRONIQUE DU PATIENT	34
5. TRANSPORT ET ÉNERGIE	37
A. LES POUVOIRS PUBLICS SUBVENTIONNENT TROP BLS SA ET SA FILIALE BUSLAND SA	38
B. LE CDF CONTINUERA DE SURVEILLER TOUTES LES ENTREPRISES DE LA CONFÉDÉRATION	39
6. ARMÉE	41
A. LA POLITIQUE DU PERSONNEL POUR LES MILITAIRES DE CARRIÈRE EST PERFECTIBLE	42
B. UNE PROCÉDURE D'ACHAT (UN PEU TROP) EXTRAORDINAIRE POUR UN BIEN MILITAIRE	43
C. GESTION DES RISQUES ET DE LA CONFORMITÉ AU SEIN DE RUAG	45
7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER	49
A. UNE RÉNOVATION ARCHITECTURALE DONT L'ÉVOLUTION DES COÛTS A PRIS L'ASCENSEUR	50
8. JUSTICE	53
A. LES DÉFIS DE L'ENTRAIDE JUDICIAIRE INTERNATIONALE POUR LA SUISSE	54
B. LE MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION DOIT AMÉLIORER SA PRATIQUE D'ACHAT	56
9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION	59
A. L'INFORMATIQUE FISCALE FRANCHIT UNE ÉTAPE DÉCISIVE	60
B. LA MODERNISATION DES COMMUNICATIONS DE L'ARMÉE AVANCE BIEN	61
10. CORONAVIRUS : LES AUDITS DES MESURES FÉDÉRALES ET LEUR SUIVI	65
A. CRÉDITS-RELAIS SOLIDAIRES : UNE AIDE RAPIDE, MAIS DES CAS SUSPECTS EN HAUSSE	66
B. DES INDEMNITÉS DE L'HORAIRE DE TRAVAIL VERSÉES DE MANIÈRE RISQUÉE	68
C. DES CORRECTIONS MINEURES DANS LES ALLOCATIONS POUR PERTE DE GAIN	69
D. LES INDEMNISATIONS DU SECTEUR CULTUREL SE DÉROULENT DE FAÇON CONFORME	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	75
2. RECOMMANDATIONS AUX AUDITÉS ET ANNONCES AU CONSEIL FÉDÉRAL	78
A. RECOMMANDATIONS ÉMISES ET ACCEPTÉES PAR LES ENTITÉS AUDITÉES	78
B. RECOMMANDATIONS OUVERTES DANS LES OFFICES	78
C. ANNONCES D'IRRÉGULARITÉS IMPORTANTES AU CONSEIL FÉDÉRAL	81
3. PUBLICATION DES EXAMENS DU CDF ET ACCÈS À L'INFORMATION	84
A. PUBLICATION DES AUDITS	84
B. RÉSONANCE MÉDIATIQUE DU CDF ET DEMANDES D'INFORMATION	85
C. ACCÈS AUX DOCUMENTS OFFICIELS	87
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 (NUMÉROS DE MANDAT)	95
ABRÉVIATIONS	100

PARTIE 1

RÉSULTATS PRINCIPAUX DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2020



1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

Dans le domaine des finances publiques de la Confédération, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a comme d'habitude vérifié les comptes fédéraux. Il a aussi réalisé un audit sur l'efficacité de la surveillance dans le secteur du commerce et de l'importation des métaux précieux. Un examen s'est enfin intéressé à la surveillance des cyberrisques dans le secteur financier et des assurances.

A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX

⁷ Le champ d'audit complet du CDF est décrit dans la deuxième partie de ce Rapport annuel, p.71. 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 du 5 avril 2006.

⁸ Le rapport d'audit PA 20132 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁹ Il s'agit du résultat net tiré des participations détenues dans les entreprises de transport concessionnaires (dont les CFF La Poste, Swisscom et RUAG).

¹⁰ Le montant de 2017 a été retraité après-coup par l'Administration fédérale des finances et l'Administration fédérale des contributions (AFC). Avec cette modification de calcul, la provision se porte à 1,7 milliard.

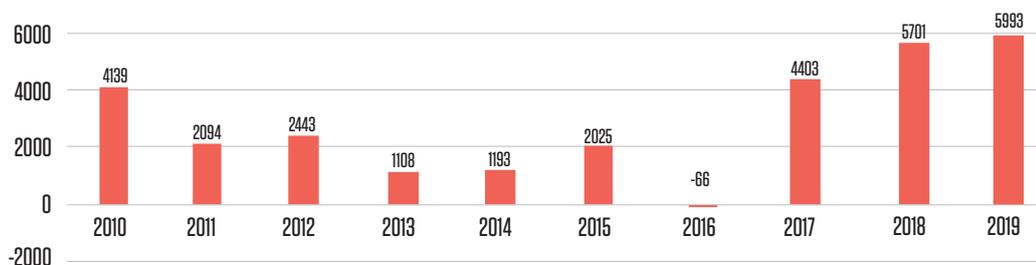
L'examen des comptes de la Confédération représente l'une des tâches historiques du CDF. Son personnel s'y consacre avec l'aide de ses partenaires des audits internes de l'administration fédérale⁷. Depuis juin 2015, le CDF publie chaque année le détail des résultats de cet audit⁸. Cette transparence demeure rare au plan européen.

Pour l'année 2019, le compte de résultats de la Confédération affiche un excédent de 5,9 milliards de francs. C'est le meilleur résultat d'une décennie durant laquelle la Confédération a dégagé près de 29 milliards d'excédents (voir le graphique ci-dessous). Le résultat 2019 provient de la différence entre 73,1 milliards de revenus et 69,1 milliards de charges, auxquels s'ajoutent un résultat financier négatif de 746 millions de francs et un revenu de 2,7 milliards issus des participations⁹.

Légalité d'une provision toujours en question

Depuis trois ans, la santé des comptes fédéraux est réjouissante. Le CDF fait néanmoins un constat critique après son examen des comptes. Ceci est dû à la légalité d'une provision de 1,5 milliard de francs portée au compte de financement 2019. Une provision du même type avait aussi été faite en 2018 (600 millions) et en 2017 (2 milliards¹⁰). Cumulés, hors modification du calcul par l'AFF et l'AFC, les montants provisionnés contestés

Solde du compte de résultats de la Confédération
(en millions de francs, 2010–2019)



SOURCE : AFF, Compte d'Etat, tome 1



par le CDF se montent à 4,1 milliards (voir le graphique ci-dessous). La divergence entre l’AFF et le CDF subsiste. Pour le CDF, l’inscription de cette provision est contraire à la Loi sur les finances de la Confédération (LFC). Celle-ci stipule en effet que le solde de financement est présenté sur la base des dépenses et des recettes courantes, dont les provisions ne font pas partie. L’AFF conteste ce point.

Ces divergences devraient trouver une issue positive avec la mise en œuvre de la motion Hegglin¹¹, déposée en 2016 déjà, et la modification législative de la LFC qui va en découler¹². Un message du Conseil fédéral a été transmis aux Chambres fin 2019. Pour le CDF, il est important d’exposer clairement les raisons d’un rapprochement entre compte financier et de résultats. Le CDF maintiendra sa réserve jusqu’à l’entrée en vigueur des modifications de la LFC.

Des comptes conformes

Malgré cette réserve, le CDF a attesté de la conformité et de la régularité des comptes de la Confédération. 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 24 mars 2020¹³. Au printemps, il a présenté ses travaux aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

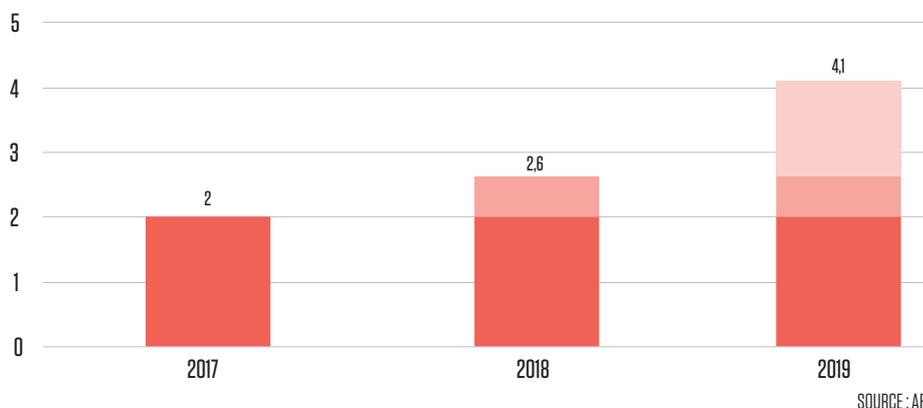
¹¹ Peter Hegglin (PDC/SZ), « Confédération. Etablir les comptes de sorte qu’ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats » (Motion 16.4018), disponible sur le site Internet du Parlement.

¹² Soutenue par l’AFF et le CDF, une solution a été approuvée par le Conseil des Etats en décembre 2020. Elle consiste, entre autres, à faire que le modèle de présentation des comptes de la Confédération se rapproche de celui des cantons (MCH2), ce qui permet d’en faciliter la compréhension et la comparaison, sans modifier le mécanisme du frein à l’endettement.

¹³ Le rapport de l’organe de révision est disponible sur le site Internet du CDF.

Provision dont la légalité est contestée par le CDF

Montant cumulé, en milliards de francs, 2017–2019



1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

COUP DE PROJECTEUR

LE PRINCIPE DE CONFIANCE S'APPLIQUE AU CONTRÔLE DE L'IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT

Dans le système fiscal suisse, l'agent percepteur est le canton. Ce dernier impose et prélève l'impôt fédéral direct (IFD) avant d'en transférer une partie dans les caisses fédérales. En 2019, cet impôt a rapporté plus de 23 milliards de francs à la Confédération, soit le tiers de ses recettes. Le CDF ne contrôle ni la régularité, ni la légalité du prélèvement de l'IFD, ni même la transmission de la part qui revient à la Confédération. Une partie de ces tâches – le contrôle matériel de la taxation est explicitement exclu – incombe légalement aux organes cantonaux de surveillance et à la surveillance de l'AFC exclusivement¹⁴. Au final, le CDF doit s'appuyer sur leurs travaux effectués l'année précédente – sans disposer de compétences pour en vérifier le bien-fondé, ni l'application correcte de la loi – pour son audit des comptes de la Confédération.

Des doutes ont été exprimés dans les médias sur les taxations de riches contribuables, ce qui a conduit en 2018 au dépôt d'une initiative parlementaire¹⁵. Celle-ci voulait renforcer les compétences fédérales de contrôle et de surveillance de l'IFD. Ces modifications visaient essentiellement à améliorer la position de l'AFC vis-à-vis des administrations fiscales cantonales.

La Commission des finances du Conseil national a accepté le projet. Cela n'a pas été le cas avec la Commission des finances du Conseil des États. Elle a refusé par deux fois d'aller de l'avant sur cette initiative. La majorité de la commission a en effet jugé que «le besoin de légiférer n'était pas avéré, relevant par ailleurs que l'initiative viendrait affaiblir les cantons et modifierait un système efficace et rapide»¹⁶. Le projet d'initiative a ainsi été définitivement abandonné en octobre 2020 et le principe de confiance continue à s'appliquer dans la surveillance de l'IFD.

B. RENFORCER L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE DES MÉTAUX PRÉCIEUX

Les autorités suisses exercent un contrôle à deux niveaux sur les métaux précieux. D'un côté, l'Administration fédérale des douanes (AFD) surveille ce commerce aux frontières. D'un autre côté, le Contrôle des métaux précieux (CMP) – une entité de l'AFD – vérifie la qualité des ouvrages en or, en argent, en palladium et en platine pour les besoins de l'industrie. Le CMP est disséminé sur le territoire pour répondre au mieux à ces besoins. Un Bureau central se situe près de Bienne, alors que des bureaux régionaux existent à Bienne, à La Chaux-de-Fonds¹⁷, à Chiasso et aux aéroports de Genève et Zurich. Le CMP dispose d'un budget de quelque 10 millions de francs et certifie (ou « poinçonne ») chaque année plus de 2 millions d'ouvrages.

¹⁴ Article 104a, Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFD).

¹⁵ « Renforcer les compétences de contrôle et de surveillance dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct », Initiative parlementaire 18.469.

¹⁶ Communiqué de presse de la Commission des finances du Conseil des États, « Les travaux liés au budget 2021 de la Confédération démarrent », 13 octobre 2020.

¹⁷ Le bureau cantonal de la Chaux-de-Fonds a été créé par le canton de Neuchâtel et est surveillé administrativement par celui-ci, ainsi que par le Bureau central en ce qui concerne l'application de la loi sur le contrôle des métaux précieux (LCMP). Ce bureau cantonal est autofinancé et indépendant du budget de l'AFD. Son activité est essentiellement le poinçonnement officiel des ouvrages en métaux précieux, y compris la détermination des métaux précieux.

L'audit du CDF a porté sur la conformité et la rentabilité du CMP, l'efficacité des contrôles à l'importation ainsi que la surveillance du commerce et de la fonte des métaux précieux. Pour rappel, près de 2300 tonnes d'or ont été importées et soumises aux bureaux de l'AFD (soit 63 milliards de francs) en 2018. La même année, le CMP a contrôlé l'importation de montres et de bijoux en métaux précieux pour 18 milliards de francs.

Des informations erronées et des contrôles incomplets

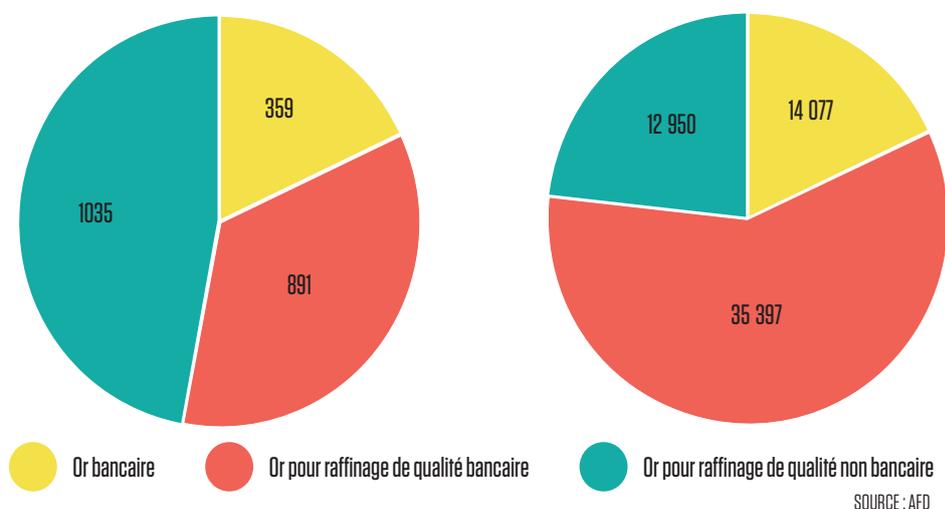
Dans son examen, le CDF a observé des erreurs dans les données douanières et un contrôle limité à l'importation¹⁸. De quoi s'agit-il? Pour procéder à la sélection des envois qu'ils contrôlent, les bureaux régionaux se basent sur des déclarations douanières et des positions tarifaires. Cependant, les positions tarifaires des différentes natures d'or (investissement destiné à l'affinage ou à la récupération) sont parfois utilisées de manière erronée. L'or brut importé intègre plusieurs natures d'or en une seule catégorie – de l'or minier à l'or de qualité bancaire (lingots d'or fin) en passant par des lingots d'or pré-affinés. Cette opacité des positions tarifaires complique la tâche des autorités pour cerner avec exactitude les cas à contrôler.

Aux frontières, les métaux précieux ne sont pas une priorité des douanes et les vérifications se limitent aux examens des positions tarifaires pour lesquelles un risque financier demeure. Il existe dès lors un risque de non-conformité des importations avec la LCMP. Le CDF a en effet observé l'absence d'une communication complète aux bureaux régionaux des déclarations pour les ouvrages en métaux précieux. Il a aussi relevé qu'il n'y avait pas d'échange sur les analyses des risques entre le CMP et l'AFD. Bref, les contrôles à l'importation se limitent à une vérification par le CMP de la conformité à la loi du poinçonnement des montres et des bijoux en métaux précieux.

¹⁸ Le rapport d'audit PA 19476 est disponible sur le site Internet du CDF.

Or brut importé en Suisse en 2018

Masse (en tonnes) et valeur (en millions de francs)



1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

Un contrôle des métaux précieux économe et qui répond aux besoins de l'industrie

L'autofinancement des activités de poinçonnement et de laboratoire est garanti. Ce niveau d'autofinancement devrait d'ailleurs croître avec l'entrée en vigueur en 2020 de l'ordonnance révisée sur les émoluments dans ce domaine. Le déploiement territorial du CMP au plus près des points d'entrées (aéroports de Zurich, Bâle, Genève) et des lieux de production (le Tessin et l'Arc jurassien) est judicieux : il garantit la rentabilité de l'organisation du contrôle. Le CDF a cependant repéré des synergies possibles avec le regroupement des activités de la subdivision du Noirmont au bureau de Bienne.

Une autre amélioration a été suggérée par le CDF. Ses auditeurs ont confirmé qu'une activité du bureau de Chiasso pouvait être une source de conflits d'intérêts. Celle-ci portait sur l'analyse de la fonte d'or auprès des raffineries pour le compte de sociétés minières étrangères. Les réserves émises par le CDF ont persuadé le CMP de stopper cette activité fin 2019. Globalement, le CMP exerce ses tâches de façon conforme grâce à la surveillance interne de son bureau central sur ses bureaux régionaux.

En lieu et place d'inspections plutôt sommaires, le bureau central a mené fin 2019 deux inspections-pilotes sur le processus de contrôle des matières entrantes et de cas d'importations potentiellement problématiques. Sur le terrain, il a pu se forger une première opinion sur les risques de non-respect des dispositions de l'Ordonnance sur le contrôle des métaux précieux. Ces inspections ont aussi montré les lacunes du dispositif actuel de surveillance. Les auditeurs du CDF ont souligné, entre autres, l'absence de critères clairs et le caractère peu dissuasif des sanctions.

Dans son rapport d'audit, le CDF a émis plusieurs recommandations pour renforcer durablement l'efficacité du système actuel de contrôle, notamment dans le cadre de révisions de lois à venir¹⁹. Il a également recommandé à l'AFD d'établir une logique globale et intégrée d'analyse de risques et de contrôle à l'importation des métaux précieux coordonnée entre les bureaux de douane, les gardes-frontières et les bureaux de contrôle des métaux précieux. Enfin, la transparence des statistiques sur l'or devrait aussi être améliorée en différenciant clairement les tarifs. L'AFD a déjà mis en œuvre cette recommandation du CDF et accepté de mettre en œuvre les autres recommandations.

¹⁹ Loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent (LBA), Loi sur la sécurité et le contrôle des frontières (LSCF) et LCMP.



C. AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DU PROGRAMME SUPERB

Depuis une vingtaine d'années, l'administration fédérale civile utilise le logiciel standard SAP pour ses processus de soutien (finances, ressources humaines, logistique, achats et immobilier). En 2015, la société SAP a annoncé un renouvellement intégral de ce logiciel. Conséquence, la version actuelle de ce standard ne serait plus développée et l'assistance sur celui-ci ne serait plus disponible dès fin 2027. Il est donc indispensable de remplacer le logiciel actuel. En 2017, le Conseil fédéral a décidé de passer à la nouvelle solution de SAP (S/4HANA). À cette fin, deux programmes de mise en œuvre ont démarré : SUPERB pour l'administration fédérale civile et Systèmes ERP V/ar pour les unités administratives en charge de la gestion des engagements, comme la défense.

En automne 2020, les Chambres fédérales ont approuvé les crédits d'engagement pour ces deux programmes. Dans le cas de SUPERB, le crédit d'engagement s'élève, lui, à 320 millions de francs. Côté gouvernance, le Conseil fédéral a réagi positivement aux demandes répétées de la Commission des finances du Conseil national, de la Délégation des finances et du CDF. Le mandat de SUPERB dispose désormais des compétences nécessaires pour gérer tous les aspects essentiels du programme.

Les principaux défis se présentent cependant au niveau des applications spécialisées. La migration des processus de soutien vers SAP S/4HANA dans l'administration fédérale civile concerne en effet un grand nombre d'applications spécialisées en dehors de SAP qui participent aussi aux processus de soutien ou qui ont des interfaces avec ces derniers. Un inventaire de ces applications spécialisées a été fait. De sorte que celles identifiées comme importantes ou complexes se sont vu accorder la plus haute priorité. Des applications particulièrement complexes sont soumises à une étude de faisabilité (*proof of concept*) pour en vérifier la conception. Le CDF a recommandé au programme SUPERB de donner la priorité à la préparation rapide de cette étude de faisabilité²⁰.

²⁰ Le rapport d'audit PA 20407 est disponible sur le site Internet du CDF.

1. FINANCES PUBLIQUES, IMPÔTS ET GESTION DES RISQUES

Centralisation et migration des données de référence

Le CDF a aussi examiné si l'utilisation commune des données de référence était garantie. Jusqu'ici, l'administration fédérale a renoncé à gérer de façon centralisée les données de référence de ses partenaires commerciaux. Or, avec SAP S/4HANA, cette gestion est techniquement centralisée dans SAP Master Data Government. Ce changement devrait concerner SAP, mais aussi les applications spécialisées et les processus d'affaires qu'elles soutiennent. Les unités administratives doivent dès lors repenser la gestion des données de référence de leurs partenaires commerciaux, adapter les applications spécialisées et les interfaces, trier et migrer les données.

La centralisation des données de référence des partenaires commerciaux présente un grand potentiel d'optimisation, tant pour l'administration fédérale que pour les citoyens et les entreprises. Cela s'applique en particulier à la mise en œuvre du principe *once only*, selon lequel les citoyens et les entreprises ne doivent communiquer leurs données aux autorités qu'une seule fois et non plusieurs fois à des services différents. En outre, cette démarche peut largement contribuer à la numérisation explicitement souhaitée par le Conseil fédéral.



COUP DE PROJECTEUR

MIEUX SURVEILLER LES CYBERRISQUES AUPRÈS DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a adopté sa Stratégie nationale de protection des infrastructures critiques pour la période 2018–2022. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) est chargée de surveiller les intermédiaires et les marchés financiers. Le CDF a audité l'efficacité et l'efficacité de la surveillance de la FINMA dans le domaine de la cybersécurité auprès des intermédiaires financiers²¹. Il note qu'au plan suisse les améliorations sont lentes. La prévention des cyberrisques présente des lacunes depuis plusieurs années. Si les progrès peinent à avancer, c'est en raison du peu de clarté dans les responsabilités et les compétences. Par exemple, une organisation de crise opérationnelle reste en cours d'élaboration et un seul exercice intersectoriel simulant des cyberattaques a été réalisé depuis 2018.

En pratique, l'obligation faite aux banques de signaler les cyberincidents à la FINMA n'est pas assez respectée. Ce manque de rigueur a rarement des conséquences pour les établissements surveillés par la FINMA. Celle-ci dispose d'une source d'information lacunaire au sujet des cyberrisques encourus par les banques. Le CDF recommande d'intensifier les inspections de terrain pour améliorer la situation. Par ailleurs, le CDF a constaté que la société Interbank Clearing Ltd. et le système de paiements interbancaires SIC²² qu'elle exploite sont perçus, par les experts et la documentation spécialisée, comme une des principales cibles potentielles du système financier pour une cyberattaque. Or, ce système n'est pas soumis à la surveillance de la FINMA mais à celui de la BNS. Le CDF aurait souhaité intégrer ce domaine dans son audit, mais la BNS a refusé pour des questions juridiques. Pour le CDF, dans le dossier de la protection des infrastructures critiques, les risques du système de paiements interbancaires demeurent une blackbox.

²¹ Le rapport PA 20013 est disponible sur le site Internet du CDF.

²² Toutes les transactions en francs suisses passent par le système SIC dont la Banque nationale suisse (BNS) assure la surveillance. Sur mandat de la BNS, la société SIX exploite le système SIC par le biais de sa société sœur, Interbank Clearing Ltd.



2. ÉCONOMIE

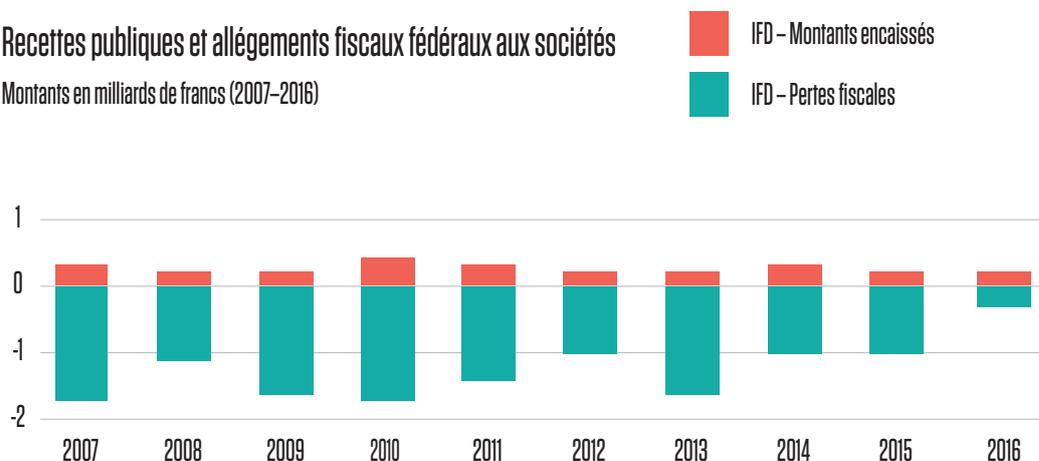
Depuis une dizaine d'années, la question de l'impact des exonérations fiscales en faveur des personnes morales est un thème récurrent du CDF. En 2020, il livre un nouveau rapport d'audit sur cette politique de la promotion économique régionale. Les achats et le respect des règles des marchés publics ont aussi fait l'objet d'un audit à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

A. LES EFFETS À LONG TERME DES ALLÈGEMENTS FISCAUX FÉDÉRAUX AUX ENTREPRISES

La politique régionale de la Confédération vise à améliorer les conditions-cadres des régions structurellement faibles du pays pour améliorer leur compétitivité et augmenter la valeur ajoutée. Pour cela, des allègements de l'IFD sont octroyés aux entreprises industrielles ou aux entreprises de services proches de la production par les autorités fédérales. Entre 2007 et 2016, les pertes fiscales hypothétiques issues de ces allègements ont oscillé entre 330 millions et 1,7 milliard de francs par an, soit un total d'environ 12 milliards de francs. En retour, ces exonérations ont permis de créer des emplois ou de maintenir, voire réorienter des postes de travail existants. Entre 2007 et 2016 toujours, le montant de l'IFD versé par les entreprises bénéficiant d'exonérations s'est élevé à 2,5 milliards de francs (voir le graphique ci-après).

Recettes publiques et allègements fiscaux fédéraux aux sociétés

Montants en milliards de francs (2007–2016)



SOURCE : SECO

Le CDF a examiné cet outil de promotion économique et a réalisé une enquête auprès des entreprises bénéficiaires²³. Il apparaît que la décision d'implantation ne repose pas toujours sur des considérations fiscales (voir le graphique page suivante). La charge fiscale reste un critère important et, dans quelques cas, peut faire la différence en fin de processus de décision. Toutefois, d'après les entreprises consultées, deux tiers des projets soutenus auraient probablement vu le jour à la même place sans allègement.

Un effet d'aubaine est clairement observé. Cet outil n'a donc pas toujours été utilisé en lien avec une nécessité avérée. Les modélisations du CDF montrent que les coûts pour la Confédération peuvent néanmoins être considérés comme raisonnables.

Avec toutefois un bémol. Entre 2007 et 2015, les deux tiers des pertes fiscales – environ 8 milliards – ont bénéficié à seulement trois entreprises qui ne s'étaient engagées à créer que 400 postes de travail. Désormais, les allègements en faveur de ces sociétés sont terminés. Pour bénéficier d'un pareil dispositif fiscal, ces sociétés devraient aujourd'hui s'engager à créer plus de 8000 emplois.

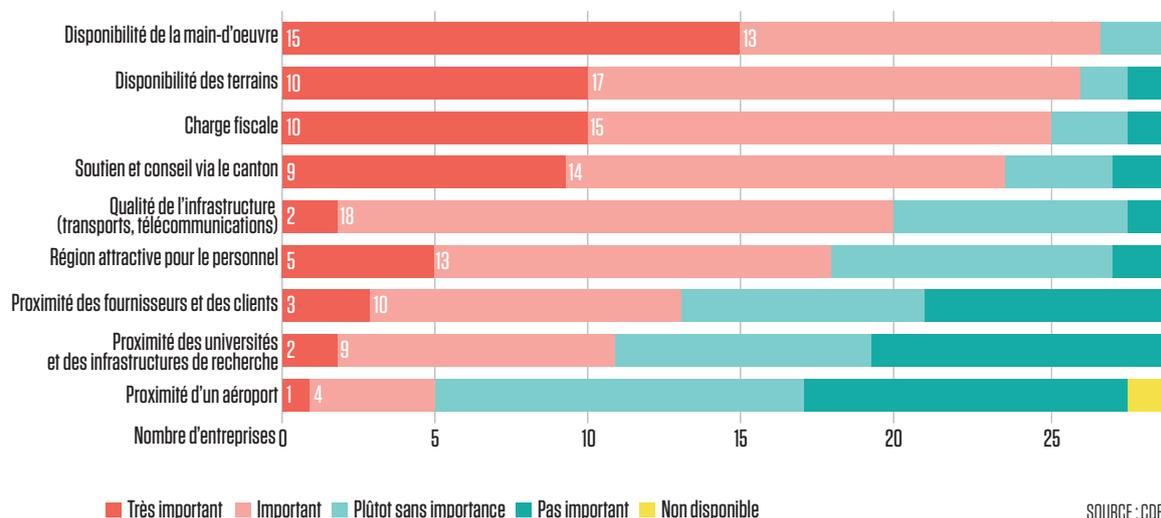
²³ Le rapport d'audit PA 19437 est disponible sur le site Internet du CDF.

PARTIE 1 : RÉSULTATS PRINCIPAUX

2. ÉCONOMIE

Quels facteurs déterminent la décision d'implantation ?

Sur la base d'un questionnaire envoyé à 30 entreprises au bénéfice d'allègements fiscaux



Des emplois qui durent

Point positif, les emplois soutenus par cette politique fédérale sont souvent maintenus au-delà de la durée de l'allègement fiscal. En effet, aucune tendance de fond liée à une relocalisation pour des questions d'optimisation fiscale n'a été observée trois ans après la fin de l'allègement. En analysant les données du registre du commerce, le CDF constate que 80% des entreprises bénéficiaires sont toujours actives au même endroit. De plus, aucune réduction significative des postes de travail n'apparaît au sein des entreprises dans la période post-exonération.

Suite notamment à plusieurs audits accompagnés de recommandations du CDF, cet outil a subi des adaptations : son champ d'application a été limité, un plafond annuel d'allègement pour la création d'un nouvel emploi a été introduit (95 000 francs) et une plus grande transparence a été mise en œuvre. Entre 2000 et 2010, une quarantaine d'exonérations par an étaient en moyenne accordées. Depuis 2011, ce chiffre oscille entre quatre et dix. Par le passé, les bénéficiaires étaient des sociétés avec un siège principal à l'étranger. Ce sont surtout des sociétés suisses qui en profitent depuis 2016.

Le CDF n'a pas formulé de recommandations à la suite de cet examen.

B. LA RECHERCHE VÉTÉRINAIRE N'ÉCHAPPE PAS AUX RÈGLES DES MARCHÉS PUBLICS

L'Université de Berne est l'un des plus importants fournisseurs de l'OSAV. Entre 2016 et 2019, ce dernier a signé des contrats avec ce prestataire pour un montant de 20,8 millions de francs, soit 16% du volume des achats de l'office durant cette période (130 millions). Le CDF a examiné ces contrats entre l'OSAV et l'Université de Berne²⁴. Pour ce faire, un échantillon aléatoire de 19 cas d'un volume de 14,3 millions de francs (69% du total) a été retenu. La majorité de cet échantillon était constitué de projets de recherche. L'examen du CDF s'est aussi intéressé à l'organisation et aux processus d'achats à l'OSAV.

Dès 2016, l'OSAV a introduit une série de changements internes pour améliorer sa conformité aux règles des marchés publics. Pour les projets de recherche des changements n'opèrent que depuis 2018. Cette évolution doit se poursuivre. Le travail de sa cellule « Achats et contrats » doit être mieux soutenu et intégré dans l'organisation générale de l'OSAV.

Renforcer l'impartialité

Sur les 19 cas analysés, tous sauf un montraient des lacunes plus ou moins importantes. Pour 13 dossiers, les offres du fournisseur n'étaient pas ou partiellement disponibles. Les auditeurs n'ont pas non plus trouvé de documentation explicative pour les cas d'attributions directes de contrats avec dépassement de seuil des marchés publics. Dans un appel d'offres lancé après 2018, le rapport d'évaluation comportait des insuffisances. Enfin, des déficiences générales formelles et matérielles ont été constatées comme le non-respect des règles de signature, des informations manquantes sur les éléments du contrat, des dérogations aux conditions générales et/ou des dispositions pour le renouvellement continu. Lors de l'audit, l'OSAV révisait ses modèles de contrats.

A l'avenir, l'OSAV doit veiller à ce que les documents d'offre et leurs évaluations pour le contrôle des prestations reçues soient toujours intégralement disponibles pour les projets de recherche. Là encore, lors de l'audit, trois rapports et cinq évaluations de rapports manquaient.

Comme souvent en Suisse, le domaine de la médecine vétérinaire constitue un univers où tout le monde se connaît. Cette proximité est un défi pour les marchés publics. L'OSAV doit prendre garde de ne pas donner l'impression d'être partial lors de l'attribution des marchés publics. Le CDF a émis des recommandations pour renforcer la conduite des achats dans cet office. Ce dernier les a toutes acceptées.

²⁴ Le rapport d'audit PA 20464 est disponible sur le site Internet du CDF.



3. FORMATION ET RECHERCHE

Le CDF s'est intéressé à un projet de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Elle modernise sa centrale thermique et bâtit au même lieu une nouvelle infrastructure informatique.

A. LE PROJET AMBITIEUX DE LA CENTRALE THERMIQUE DE L'EPFL

Sur son campus d'Ecublens (VD), le Poly de Lausanne renouvelle sa centrale thermique et installe sur le toit du même bâtiment un nouveau centre de données (datacenter). Coût estimé du projet : près de 73 millions de francs, réparti sur deux crédits d'engagement respectivement de 59 et 14 millions. D'après les estimations de l'EPFL, cette modernisation doit réduire les charges d'exploitation de la centrale thermique de 45% par an et ses émissions de CO₂ de 24%. La nouvelle centrale puisera près de 100% de l'énergie thermique requise à partir des eaux du Léman. La combinaison de cette centrale et du datacenter doit permettre des synergies énergétiques.

L'examen du CDF montre que le projet est en bonne voie²⁵. Le calendrier est respecté. Il note toutefois des améliorations portant sur le financement et l'organisation du projet.

Les coûts finaux estimés de la centrale thermique seront respectés et devraient correspondre au crédit d'engagement. Il n'en va pas de même pour le centre de données. Les besoins des utilisateurs ont été réévalués après la conclusion du contrat avec l'entreprise totale qui réalise le projet. Cet ajustement ex post fait que l'EPFL devra demander un crédit supplémentaire d'1 million de francs.

Une organisation de projet complexe et une invitée surprise

Sur le site d'Ecublens, deux entreprises totales interviennent dans le projet : la première pour la centrale thermique, la seconde pour le datacenter. Cette configuration reflète une planification stratégique non-coordonnée. C'est la conséquence d'une opportunité de circonstance : réunir deux projets en un pour améliorer le bilan énergétique d'ensemble. De sorte que, sur le terrain, la présence de deux équipes de planification, d'ouvriers et de fournisseurs provoquent des doublons et minent les avantages que présentent le recours à une seule entreprise totale.

²⁵ Le rapport d'audit PA 19436 est disponible sur le site Internet du CDF.

Le CDF a recommandé à l'EPFL de combler des lacunes dans la définition des responsabilités, et de vérifier systématiquement les besoins utilisateurs et la gestion des risques. Des efforts sont aussi à réaliser dans la traçabilité des documents relatifs aux coûts. L'EPFL a accepté les recommandations du CDF.

Enfin, une dernière préoccupation environnementale a intrigué les auditeurs du CDF : la moule quagga. Originaire de la mer Noire, cette moule s'est installée en Europe depuis peu. Détectée en Suisse en 2016, elle prolifère depuis deux ans dans les eaux du Léman. Sa multiplication rapide menace de boucher les pompes à chaleur du projet. L'EPFL doit protéger les prises d'eau lacustres. Des coûts de plusieurs centaines de milliers de francs sont d'ores et déjà prévus par l'Ecole.



SOURCE : EPFL



4. SANTÉ

Deux dossiers prioritaires de la stratégie globale Santé2020 du Conseil fédéral ont été examinés : l'efficacité de l'évaluation des technologies de la santé et l'introduction du dossier électronique du patient. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a un rôle essentiel dans ces deux dossiers. Un troisième audit a analysé les activités de conformité de l'institut Swiss-medica.

A. RENFORCER L'ÉVALUATION DES TECHNOLOGIES DE LA SANTÉ

En 2013, le Conseil fédéral a adopté sa stratégie globale Santé2020 dont une des priorités est de freiner la hausse des coûts dans l'assurance obligatoire des soins (AOS). Cette stratégie comporte, entre autres, un outil pour identifier les produits (principalement des médicaments) ou les traitements qui ne sont ni appropriés, ni efficaces, ni économiques afin de les exclure du catalogue des prestations remboursées par l'AOS ou, au moins, en limiter la prise en charge. Cet outil est l'évaluation des technologies de la santé (ETS ou, en anglais, *Health Technology Assessment* – HTA). D'après le Conseil fédéral, l'ETS devait permettre une maîtrise des coûts et des économies annuelles d'environ 220 millions de francs.

Le CDF a examiné cet outil, mais aussi la question de savoir s'il est possible de garantir l'efficacité du programme ETS et avec quels moyens²⁶. L'OFSP a la charge de ce dossier et il a accepté les recommandations du CDF.

Les objectifs du programme ETS manquent la cible

Des points positifs ressortent de cet audit, à commencer par le fait qu'un élan positif a été amené par le nouveau responsable de la division « Prestations de l'assurance-maladie » de l'OFSP. De même, l'orientation stratégique sur la suppression ou la réduction de certains traitements ou produits est judicieuse dans un marché où l'offre est excédentaire.

Les objectifs du programme n'ont cependant pas pu être atteints et aucune économie n'a été réalisée. Le CDF a aussi constaté des retards. La cause principale réside dans le rejet de la création d'une entité spécifique et indépendante de l'administration fédérale par la plupart des parties prenantes au dossier. L'OFSP a dû établir une solution interne avec un budget modeste de 600 000 francs, sans ressources en personnel supplémentaire. C'est au milieu de 2017 qu'une unité distincte a vu le jour et a pu démarrer ses activités avec trois ans de retard. Enfin, le nombre d'ETS en cours est encore faible : en 2019 par exemple, 21 procédures étaient en cours, contre 46 planifiées à l'origine.

²⁶ Le rapport d'audit PA 19084 est disponible sur le site Internet du CDF.

Pour le CDF, des améliorations pourraient renforcer l'efficacité des ETS et réduire la durée des démarches de l'OFSP. Des démarches qui peuvent prendre jusqu'à quatre ans par ETS, ce qui est long en comparaison avec des pays européens. Ces délais s'expliquent car l'OFSP entreprend des ETS complètes (*full HTA*). A l'étranger, la préférence va plutôt à des ETS succinctes (*short HTA* ou « rapport de contextualisation »). Ceci permet en effet aux autorités sanitaires de reprendre la partie scientifique des ETS menées à l'étranger, d'où des économies d'argent et de temps. Jusqu'ici, même si la possibilité a été évoquée en Suisse, l'OFSP n'a pas encore repris de résultats scientifiques issus d'autres pays dans ses ETS.

Minimiser le conflit d'intérêts et renforcer la crédibilité par des résultats concrets

Pour le CDF, il serait possible de gagner du temps lors des quatre premières étapes du processus ETS en renonçant à une partie des consultations des parties prenantes et des commissions extraparlimentaires. Cela présenterait aussi l'avantage de minimiser le risque de conflits d'intérêt liés au fait que les parties prenantes sont majoritaires par rapport aux experts indépendants. Les parties prenantes qui n'ont pas forcément intérêt à réduire les coûts de la santé sont consultés aussi bien lors de la définition des thèmes que lors de la réalisation des ETS.

Sur la base d'un rapport d'experts, le Conseil fédéral estimait des économies jusqu'à 100 millions de francs par an grâce aux cinq premières ETS. Lancées depuis plus de trois ans, ces cinq ETS ont pris du retard. Trois ont néanmoins été évaluées par la Commission fédérale des prestations générales et des principes (CFPP). Ces ETS n'ont pas encore donné lieu à des recommandations pour la suppression ou la limitation du champ d'application de l'AOS. A l'été 2019, une nouvelle estimation de l'OFSP chiffrait à 602 millions de francs par an les économies potentielles maximum découlant des 15 ETS en cours. Il est capital pour la crédibilité du programme ETS que les premières économies soient réalisées rapidement.

Une procédure en six étapes



B. LES DÉFIS POSÉS PAR L'INTRODUCTION DU DOSSIER ÉLECTRONIQUE DU PATIENT

L'introduction du dossier électronique du patient (DEP) est une autre priorité de la stratégie globale Santé2020 du Conseil fédéral. Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP) le 15 avril 2017, un calendrier a été fixé. Dès avril 2020, les hôpitaux et les cliniques de réadaptation devaient être affiliés à une communauté de référence certifiée. Toujours à cette date, les patients devaient pouvoir ouvrir leur DEP afin que les établissements de santé puissent y enregistrer des informations et les professionnels du domaine consulter ces données pour traiter leur patientèle. Selon ce même calendrier, les établissements médicaux sociaux (EMS) intégreront ce système en avril 2022, alors que la participation est facultative pour les acteurs fournissant des prestations ambulatoires, comme les médecins de famille. Un financement initial de 30 millions de francs est prévu au plan fédéral pour la création et la certification des communautés de référence, si les cantons ou des tiers participent à part égale. Enfin, ces communautés sont organisées selon le droit privé sur un territoire donné.

Dans son audit²⁷, le CDF constate que les risques liés à cette introduction du DEP ont été identifiés par l'OFSP et par eHealth Suisse, le Centre de compétences et de coordination de la Confédération et des cantons. Le défi est de combler le peu de structures adéquates pour faire face à ces risques. En termes chronologiques, l'équipe du CDF a collecté ses informations en été 2019. Au regard de l'urgence de ses constats et de ses recommandations, ils ont été présentés au Secrétariat général du DFI et à l'OFSP mi-août. Les développements postérieurs à cette date n'ont pas été pris en compte.

Le manque de ressources limite une introduction sereine

En été 2019, à la fin de l'audit, il semblait techniquement encore possible d'introduire le DEP au 15 avril 2020. Les auditeurs du CDF avaient pourtant de sérieux doutes à ce sujet et ce, en raison de processus inachevés, de retards dans la mise en connexion des hôpitaux et de certifications différées. Les ressources insuffisantes, la difficulté de l'OFSP à imposer son autorité et, dans le cas des fournisseurs des prestations ambulatoires, l'absence d'incitatifs expliquaient les faiblesses constatées. En outre, la structure fédéraliste du secteur de la santé compliquait la gestion des problèmes de mise en œuvre très concrets et celle des risques ainsi qu'une fois la mise en place du DEP réalisée, d'autres besoins en termes de pilotage, de coordination et plus généralement, de conduite. Selon les auditeurs du CDF, il apparaissait que les ressources existantes de l'OFSP et d'eHealth ne suffiraient ni à l'exploitation ultérieure du DEP, ni aux autres étapes nécessaires à son introduction.

²⁷ Le rapport d'audit PA 19265 est disponible sur le site Internet du CDF.



Il existait aussi des retards dans la certification des communautés de références. A la date de l'audit, une seule des douze communautés avait entamé la procédure de certification obligatoire pour l'exploitation. Sans certification, les communautés et les établissements de santé qui leur sont raccordés ne peuvent pas participer au DEP.

Les hôpitaux et les EMS sont libres de choisir la nature de la connexion au réseau de la communauté tarifaire, de même que son degré d'intégration dans leur propre architecture et leurs processus. Faut-il se contenter d'un portail web sécurisé ou lancer une intégration poussée avec un lien entre l'application de l'établissement et le réseau DEP ? Des questions de rentabilité émergent. Elles dépendent des coûts d'introduction selon le type de connexion, du nombre de patients, de documents ainsi que des conditions-cadres dans lesquelles évolue chaque acteur. Ces questions n'étaient alors pas encore évaluées par la majorité des acteurs en charge de l'introduction du DEP.

Au final, estiment les auditeurs du CDF, la LDEP risque de ne pas atteindre ses objectifs pour améliorer la sécurité des patients et la qualité des traitements, ainsi que pour accroître l'efficacité du système de santé suisse.

COUP DE PROJECTEUR

SWISSMEDIC PEUT ENCORE AMÉLIORER SES RÈGLES DE CONFORMITÉ

L'institut Swissmedic est l'autorité d'autorisation et de contrôle des produits thérapeutiques en Suisse. Le CDF a contrôlé son système de gestion de la conformité, en particulier les questions d'éthique, de ressources humaines et de conflits d'intérêts²⁸. Les résultats sont bons, même si des améliorations restent encore réalisables.

En cas de résiliation des rapports de travail par exemple, le directeur de Swissmedic se voit imposer un délai de carence, afin d'éviter qu'il soit engagé par un employeur soumis à la surveillance de Swissmedic. Ce n'est pas le cas pour les autres membres de la direction. Pour le CDF, il faut examiner la possibilité d'introduire de tels délais pour le personnel dirigeant, voire d'autres employés dont l'influence est déterminante dans la prise de décision ou avec un accès à des informations essentielles. Des améliorations existent aussi dans l'intégration organisationnelle des fonctions de conformité et leurs canaux de communication directe avec le Conseil de l'institut. Swissmedic a accepté les recommandations du CDF ou s'est engagé à les examiner.

²⁸ Le rapport d'audit PA 20269 est disponible sur le site Internet du CDF.



5. TRANSPORT ET ÉNERGIE

Les auditeurs du CDF ont examiné l'utilisation des subventions et le respect des principes en la matière auprès du deuxième transporteur ferroviaire suisse, BLS SA. En outre, le Parlement a décidé de maintenir toutes les entreprises fédérales dans le périmètre d'audit du CDF.

A. LES POUVOIRS PUBLICS SUBVENTIONNENT TROP BLS SA ET SA FILIALE BUSLAND SA

La Confédération subventionne le transport régional des voyageurs (TRV). Dans ce contexte, elle alloue quelque 190 millions de francs au groupe BLS SA chaque année. Cet argent sert à financer les coûts non couverts par les revenus issus de la vente de billets. BLS SA est le deuxième transporteur ferroviaire du pays avec un chiffre d'affaires d'environ 1,1 milliard de francs. Près de 40 % de ce chiffre d'affaires proviennent des contributions versées par l'ensemble des collectivités publiques.

Le CDF a examiné la comptabilité 2018 de BLS SA (TRV national par le rail) et celle de sa filiale Busland SA (TRV national par la route). Objectifs : évaluer le respect du droit des subventions dans la comptabilité par secteur, la pertinence des structures comptables et les flux financiers dans les comptes d'exploitation.

Garantir une meilleure transparence des comptes

Des erreurs comptables portant sur quelques millions de francs ont été constatées par les auditeurs du CDF²⁹. D'une part, les indemnités versées en interne par BLS SA à Busland SA sont trop élevées et ce, depuis plusieurs années. En cause, un modèle des coûts avec des intérêts trop élevés. D'autres versements vers BLS SA et Busland SA étaient aussi mésestimés. Il s'agit de compensations non inscrites au budget liées à des ventes d'abonnements demi-tarif au sein de la communauté tarifaire Libero, un point identifié par l'Office cantonal bernois des transports publics et de la coordination des transports. Ces compensations n'ont pas été incluses dans le décompte de subvention pendant plusieurs années.

Le groupe BLS SA doit garantir une meilleure transparence des comptes et améliorer la fiabilité de sa comptabilité par secteur. Les lacunes mises en lumière montrent que les indemnités des pouvoirs publics sont trop élevées et que le résultat de la comptabilité par secteur n'est pas correct. BLS SA doit apporter des corrections rétroactives.

Dans la comptabilité par secteur, l'imputation de prestations entre filiales du groupe BLS est réalisée parfois avec des majorations de bénéficiaires contestables au regard du droit des subventions. Par exemple, dans le cas de locations de locaux au sein du groupe ou de prestations ferroviaires particulières, un domaine qui mériterait d'être plus clairement précisé par l'Office fédéral des transports (OFT).

²⁹ Le rapport d'audit PA 19343 est disponible sur le site Internet du CDF.



B. LE CDF CONTINUERA DE SURVEILLER TOUTES LES ENTREPRISES DE LA CONFÉDÉRATION

Les entreprises publiques fédérales partiellement privatisées doivent-elles être retirées du champ d'audit du CDF? C'était le souhait d'une motion déposée par le conseiller aux Etats Erich Ettlin³⁰. Pour cet expert de la révision, le problème se posait avec Swisscom SA, et potentiellement avec RUAG en cas de privatisation d'une partie de ses activités: « Les activités de surveillance (et les droits d'accès que le CDF obtient à cette fin) engendrent des problèmes de délimitation délicats et soulèvent des questions d'ordre juridique étant donné que l'actionnaire principal [la Confédération] dispose ainsi d'un accès sélectif et privilégié à des informations confidentielles et, le cas échéant, déterminantes sur le plan boursier. » La motion proposait de modifier la Loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF)³¹.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral proposait d'accepter la motion. Ce que fit le Conseil des Etats en décembre 2019. Mais au final, le Conseil national n'a pas suivi la même voie en octobre 2020. Il a décidé de maintenir les prérogatives actuelles du CDF en la matière et de ne pas changer la LCF.

³⁰ Erich Ettlin (PDC/OW), « Les entreprises de la Confédération partiellement privatisées ne doivent plus être soumises à la surveillance du Contrôle fédéral des finances » (Motion 19.4371), disponible sur le site Internet du Parlement.

³¹ En son article 8, alinéa 1, lettre e.



6. ARMEÉ

En 2020, le CDF a examiné si les règles de carrière pour les militaires étaient appliquées de manière adéquate. Il a aussi audité la procédure d'achat du futur système de mortiers de l'armée. Enfin, deux examens ont été réalisés en lien avec l'évolution du groupe RUAG et ses différentes composantes entrepreneuriales (gestion financière, des risques et de la conformité).

A. LA POLITIQUE DU PERSONNEL POUR LES MILITAIRES DE CARRIÈRE EST PERFECTIBLE

En 2020, les quelque 143 000 miliciens de l'armée suisse sont encadrés par près de 2900 militaires professionnels. Deux tiers de ces professionnels changent régulièrement de fonction. La loi prévoit que, sauf exceptions, les officiers et les sous-officiers de carrière ainsi que les officiers généraux occupent un poste pour une durée de quatre à six ans. Cela permet de renouveler la motivation de ces cadres ainsi que de les faire progresser dans leur carrière.

Le CDF a examiné l'application de ce principe de rotation et les processus de nomination³². Sur la base d'un échantillon non représentatif de quatorze dossiers retenus selon différents critères de risque et d'une analyse de données, ses auditeurs relèvent que des potentiels d'amélioration dans la traçabilité des décisions de nomination et dans la gestion des exceptions dans le champ salarial sont réalisables.

Respecter les processus, documenter les exceptions

Globalement, le principe de rotation est respecté et l'armée dispose de spécialistes pour planifier ces transferts. Dans la moitié des dossiers analysés, la nomination a cependant été faite par les supérieurs directs, sans respecter le processus. Pour le CDF, le Groupement Défense doit suivre les règles et documenter les exceptions et leurs raisons. Au plan salarial, il s'avère que la moitié des professionnels de l'échantillon touchent un salaire supérieur à celui prévu dans la description de poste. L'analyse des dossiers de l'échantillon a montré que la justification de la décision n'était pas toujours documentée. Au total, ces régimes spéciaux alloués aux militaires de carrière s'élèvent à environ 1,8 million de francs sur un budget personnel de quelque 250 millions de francs (0,7 %).

³² Le rapport d'audit PA 19454 est disponible sur le site Internet du CDF.

Mais un autre défi occupe l'armée : d'un point de vue stratégique, l'application actuelle de sa politique en matière de personnel ne lui permet pas de couvrir les besoins définis dans la réforme « Développement de l'armée ». Lors de l'audit, il y avait en effet quelque 9 % de postes vacants chez les officiers de carrière et près de 7 % chez les sous-officiers de carrière. Cela signifie un manque d'environ 140 militaires en 2019. Le relèvement récent de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans pour ces professionnels est une mesure de circonstance qui, en réalité, pourrait aggraver le problème en rendant cette carrière moins attractive. Un projet de l'armée a été lancé pour réduire le nombre de places vacantes et renforcer l'efficacité du recrutement.

B. UNE PROCÉDURE D'ACHAT (UN PEU TROP) EXTRAORDINAIRE POUR UN BIEN MILITAIRE

En 2016, le Parlement a approuvé un crédit de 404 millions de francs pour l'acquisition de 32 systèmes de mortiers³³. L'Office fédéral de l'armement (armasuisse) a retenu un véhicule porteur de General Dynamics European Land Systems et de Mowag GmbH (GDELS/Mowag), doté du nouveau mortier Cobra développé par la firme RUAG. Le CDF a publié un audit sur cette procédure d'achat³⁴ : plusieurs lacunes et des difficultés à suivre le processus d'acquisition ont été constatées.

L'achat de ces armes d'artilleries – véhicules et mortiers – a été réalisé par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) au travers d'un processus abrégé, pourtant réservé à du matériel courant. Pour du nouveau matériel, sujet à des développements conséquents, il convient d'utiliser des procédures normales, plus complètes et permettant une prise en compte en continu des risques de développement. Pour le CDF, cette seconde option aurait dû être préférée. De plus, estiment ses auditeurs, le financement d'achats aussi complexes ne devrait pas aller devant le Parlement avant que le projet d'achat soit prêt à être acquis.

³³ Avec le refus par le peuple du fonds d'acquisition de l'avion de combat Gripen en 2014, le DDPS a décidé d'utiliser les crédits libres pour combler une lacune dans l'équipement militaire de l'appui de feu indirect pour les bataillons de combat de l'armée. Le projet de mortier en faisait partie.

³⁴ Le rapport d'audit PA 19279 est disponible sur le site Internet du CDF.

6. ARMÉE

Appréciation et exigences militaires

En février 2015, le DDPS a justifié l'urgence de l'acquisition de ce système de mortier afin de « combler aussi rapidement que possible des lacunes dans les équipements et les capacités de l'armée ». Son choix s'est alors porté sur un produit encore en cours de développement en 2020. Selon des estimations recueillies par le CDF, la lacune identifiée dans le domaine de l'appui de feu indirect sera comblée grâce au système de mortiers au plus tôt au printemps 2026. Lors de l'audit, la troupe n'avait pas encore été en mesure de tester l'aptitude du nouveau mortier sur le terrain³⁵. Le 3 août 2020, cette aptitude à l'utilisation par la troupe a pourtant été accordée sous certaines conditions par le chef de la planification de l'armée. D'après les dernières estimations disponibles, la déclaration d'aptitude à la troupe a été repoussée à 2023.

Les exigences militaires sont un élément essentiel du processus d'acquisition. Elles définissent les besoins à remplir et les objectifs à atteindre par l'achat. Dans son audit, le CDF note que ces exigences ont été plusieurs fois modifiées lors de l'appel d'offres.

Une décision juridiquement correcte, mais insuffisamment documentée

Lors de cette acquisition, armasuisse est passé d'une longlist de 14 soumissionnaires à une shortlist. Cette dernière comportait un véhicule porteur (GEDELS/Mowag) muni d'un système d'armement soit de l'entreprise suisse RUAG, soit du constructeur finlandais Patria. Normalement, trois soumissionnaires auraient dû être retenus. De plus, les deux systèmes d'armement évalués étaient techniquement incomparables. Cet achat n'a donc pas donné lieu à une véritable mise en concurrence des soumissionnaires.

En outre, notent les auditeurs du CDF, la sélection réalisée par armasuisse sur la shortlist était insuffisamment détaillée et, selon plusieurs avis recueillis, a été politiquement influencée. D'un point de vue légal, l'ordonnance sur les marchés publics autorise armasuisse à utiliser une procédure d'invitation à soumissionner et d'adjuger le marché de gré à gré à des entreprises suisses indispensables à la défense nationale. Il convient cependant de motiver ce choix. La décision d'achat ne l'était pas. A l'avenir, pareille décision doit expliquer le lien entre la situation de fait et les dispositions légales.

Dans sa prise de position, armasuisse a remercié le CDF pour son examen critique du processus d'acquisition. L'office et le secrétariat général du DDPS ont accepté toutes les recommandations émises dans le rapport d'audit.

³⁵ Peu avant la publication de l'audit du CDF, le DDPS a informé les médias que les « aptitudes tactiques du mortier 12 cm 16 ont été évaluées en mars 2020 dans le cadre d'essais à la troupe sur la place d'armes de Bière. Les critères d'aptitude à l'utilisation par la troupe sont remplis » (DDPS, « Le mortier 12 cm 16 est apte à l'utilisation par la troupe », communiqué de presse, 24 avril 2020).



C. GESTION DES RISQUES ET DE LA CONFORMITÉ AU SEIN DE RUAG

Début 2020, l'entreprise RUAG a été scindée en deux : RUAG MRO Holding AG (prestations à l'armée suisse) et RUAG International Holding AG (activités aérospatiales et privatisables à terme). Le chiffre d'affaires de la première entité s'élève à environ 660 millions de francs, 1230 millions pour la seconde. Ces sociétés appartiennent toutes deux à la Confédération via une société de participations dénommée BGRB Holding AG.

Dans son audit, le CDF a constaté qu'aucun rapport consolidé sur les risques n'a été livré au conseil d'administration entre 2016 et fin 2019³⁶. En décembre 2018, avant la dissociation du groupe, les ex-dirigeants de RUAG ont affirmé l'inverse au Conseil fédéral. Les choses ont évolué depuis. Les deux nouvelles entités élaborent un concept de gestion des risques et commencent à l'implémenter. RUAG International a déjà établi une solide base normative. Les étapes de la mise en application restent à compléter en termes de contenu et de granularité. La situation de RUAG MRO n'est pas encore au même niveau que sa société sœur en termes de directives, mais son plan d'action détaillé et coordonné est concluant. Dans le champ de la conformité, les travaux sont en cours auprès des deux sociétés.

Fixer des lignes directrices

La gestion des risques doit être considérée comme un outil de gestion en tant que tel et, par conséquent, être intégrée stratégiquement pour évaluer globalement les risques de l'entreprise. Le CDF recommande à RUAG International et RUAG MRO de renforcer la gestion des risques opérationnelle et ascendante (perspective *bottom-up*). Ces deux sociétés devraient aussi établir une vue d'ensemble des risques.

A cet égard, l'implication des instances dirigeantes est essentielle. Le CDF recommande aux deux conseils d'administration de traiter régulièrement de l'organisation de la gestion des risques pour remplir leur fonction de contrôle et de stratégie. Ces organes doivent définir leurs besoins en matière d'information et en tirer des exigences pour la gestion des risques. En phase de démarrage des activités, ces éléments n'ont pas été suffisamment pris en compte : des lignes directrices claires sont désormais nécessaires.

³⁶ Le rapport d'audit PA 20432 est disponible sur le site Internet du CDF.

6. ARMÉE

Des améliorations dans l'organisation et les processus

A leur passage, les auditeurs du CDF ont constaté que RUAG MRO et RUAG International disposaient de respectivement 2 et de 1,9 équivalents plein temps pour la gestion centrale des risques. Ces chiffres étonnent. En effet, ces entités diffèrent par leur taille, leur modèle d'entreprise et la nature de leurs activités internationales. A ce stade, le CDF ne s'est pas prononcé sur l'adéquation des ressources. Il insiste toutefois sur le fait que les conditions-cadres doivent être renforcées pour garantir l'indépendance des personnes engagées dans la gestion des risques et ce, autant chez RUAG MRO que chez RUAG International.

Dans ces deux entités, l'identification des risques doit avoir lieu à tous les niveaux organisationnels. RUAG International mettait en place un comité pour consolider les risques identifiés à l'attention de la direction et du conseil d'administration. Pour sa part, RUAG MRO observait un nombre fixe de risques principaux issus de ses unités. Chez elle, il n'existait pas encore de spécifications détaillées sur comment identifier des risques de façon harmonisée. Les risques stratégiques manquaient encore dans les deux entités.

Dans le courant de son audit, le CDF a constaté que la société chargée de la gestion des biens immobiliers du groupe avait identifié depuis début 2019 un risque majeur concernant une halle qui abrite notamment des F/A-18 de l'armée suisse. Jusqu'en été 2020, ce risque n'a pas été traité et rapporté de manière appropriée. Des mesures provisoires ont été décidées et des experts ont été mandatés durant l'audit pour vérifier si les risques d'effondrement du toit sont réels. Une information du Conseil fédéral sur cette situation a été faite en application de l'article 15 alinéa 3 de la LCF.



COUP DE PROJECTEUR

DEUX TRAVAUX DU CDF SUR MANDAT DE LA DÉLÉGATION DES FINANCES

« Le 8 juin 2020, la DélFin a demandé au CDF d'examiner **le processus de scission de RUAG** en mettant l'accent sur le volet financier. Il s'agissait plus précisément de contrôler si les désinvestissements, les réinvestissements et les flux financiers au sein des entités RUAG MRO Holding SA et RUAG International Holding SA étaient conformes aux objectifs définis par le Conseil fédéral, si les coûts de la scission étaient justifiés et économiques, et si les intérêts de la Confédération étaient préservés dans le cadre de la division du patrimoine. Le CDF a accepté ce mandat et rendu son rapport intermédiaire en novembre 2020. La DélFin a alors eu des entretiens sur l'état des travaux avec des représentants du DDPS ainsi que du DFF et de l'AFF.

En décembre 2020, le CDF a informé le Conseil fédéral, en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF, au sujet d'anomalies constatées au sein de RUAG. L'entreprise a réagi immédiatement et remédié aux manquements concernant un immeuble en adoptant un plan d'urgence ainsi que d'autres mesures. La DélFin a pris acte du rapport d'audit du CDF sur la dissociation des activités de RUAG à sa séance de février 2021. L'audit du CDF a montré que les intérêts de la Confédération étaient préservés dans le cadre de la division du patrimoine et que le projet de dissociation des activités était mené de façon transparente et économique. Cela vaut également pour les coûts de la scission. L'exécution des désinvestissements et les flux financiers sont sous contrôle, mais ils ne sont pas conformes aux directives formulées dans les objectifs stratégiques. RUAG International n'a pas investi dans la création d'un groupe aérospatial et n'a pas non plus versé de dividende spécial. En raison de l'état précaire de sa trésorerie, l'entreprise conserve provisoirement les produits des désinvestissements en tant que réserve de liquidités. Pour rester solvable, RUAG International a en effet besoin d'une ligne de crédit de 392 millions de francs que les banques n'étaient d'accord de lui octroyer que contre des garanties. Ces garanties ont été fournies par BGRB Holding SA le 17 avril 2020. Elles expireront le 31 décembre 2021. Dans la mesure où BGRB Holding SA répond de cette garantie sur son patrimoine, il existe à l'heure actuelle encore une dépendance financière entre RUAG International et RUAG MRO. Si la garantie devait être réalisée, il faudrait puiser dans le patrimoine de RUAG MRO. Le 18 décembre, le Conseil fédéral a adapté les exigences concernant le développement de RUAG à la situation actuelle. N'ayant pas d'autre option à proposer, le CDF a renoncé à émettre une recommandation ».

« En 2018, la DélFin a chargé le CDF d'effectuer un **audit du système de gestion des risques de Swisscom SA**. Elle a assorti ce mandat de la condition suivante : le CDF devra mener l'audit avec la sensibilité requise, en tenant compte des dispositions du droit de la société anonyme, du droit boursier et du droit des marchés des capitaux, en veillant à la confidentialité des informations susceptibles d'influencer les cours et en s'assurant que les investigations ne puissent conduire à une inégalité de traitement entre les actionnaires (...). La DélFin a examiné le rapport d'audit du CDF en avril 2020. Dans ce rapport, le CDF constate en particulier que le système de gestion des risques de Swisscom n'a fait l'objet d'aucun contrôle de la part de l'organe de révision interne de l'entreprise pendant dix ans. Le CDF avait accepté les conditions-cadres posées par Swisscom pour la réalisation de l'audit. Normalement, il ne tolère pas ce genre de restrictions, car elles sont de nature à influencer sur l'indépendance et l'objectivité des opérations d'audit ».

Extrait du Rapport annuel 2020 de la Délégation des finances



7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

Ce chapitre reprend les résultats d'un audit de construction. Il s'agit de la rénovation totale de la chancellerie de l'ambassade suisse à Washington (D.C.).

A. UNE RÉNOVATION ARCHITECTURALE DONT L'ÉVOLUTION DES COÛTS A PRIS L'ASCENSEUR

A Washington, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dispose d'une chancellerie d'ambassade non loin de la Maison Blanche. Cette chancellerie est vieillissante. Érigée en 1959 sur les plans de l'architecte américano-suisse William Lescaze, cette bâtisse fait désormais l'objet d'une rénovation complète. Cette rénovation est menée par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Sur la base d'un avant-projet préparé entre 2015 et 2018, le CDF a évalué l'efficacité et la collaboration entre l'OFCL et le DFAE, de même que la mise en œuvre de cette rénovation³⁷.

A la date de l'audit, le projet suivait son cours et la collaboration entre l'OFCL et le DFAE fonctionnait en principe bien. Le CDF a noté que des améliorations seraient bienvenues dans l'utilisation des surfaces et dans l'offre de locaux à disposition du DFAE. Plusieurs éléments ont servi de base à l'élaboration de l'avant-projet : une étude sur les besoins des utilisateurs, un programme d'utilisation des espaces daté de 2016 et une décision de maintenir les structures existantes pour des raisons historiques et architecturales.

Pour les auditeurs du CDF, ces trois éléments n'ont pourtant pas été pris en compte de manière coordonnée, ni optimisés par l'OFCL et le DFAE. Par exemple, dans l'avant-projet, la conversion d'une partie du rez-de-chaussée pour une meilleure optimisation des surfaces repose sur un concept avec une surface trop importante par rapport au programme des locaux du DFAE. L'occupation des surfaces n'a donc pas été planifiée efficacement. L'OFCL a pris cette recommandation en compte. Il a retravaillé cette partie dans le projet de construction avec une réduction des surfaces.

D'un projet d'entretien vers une rénovation totale du bâtiment

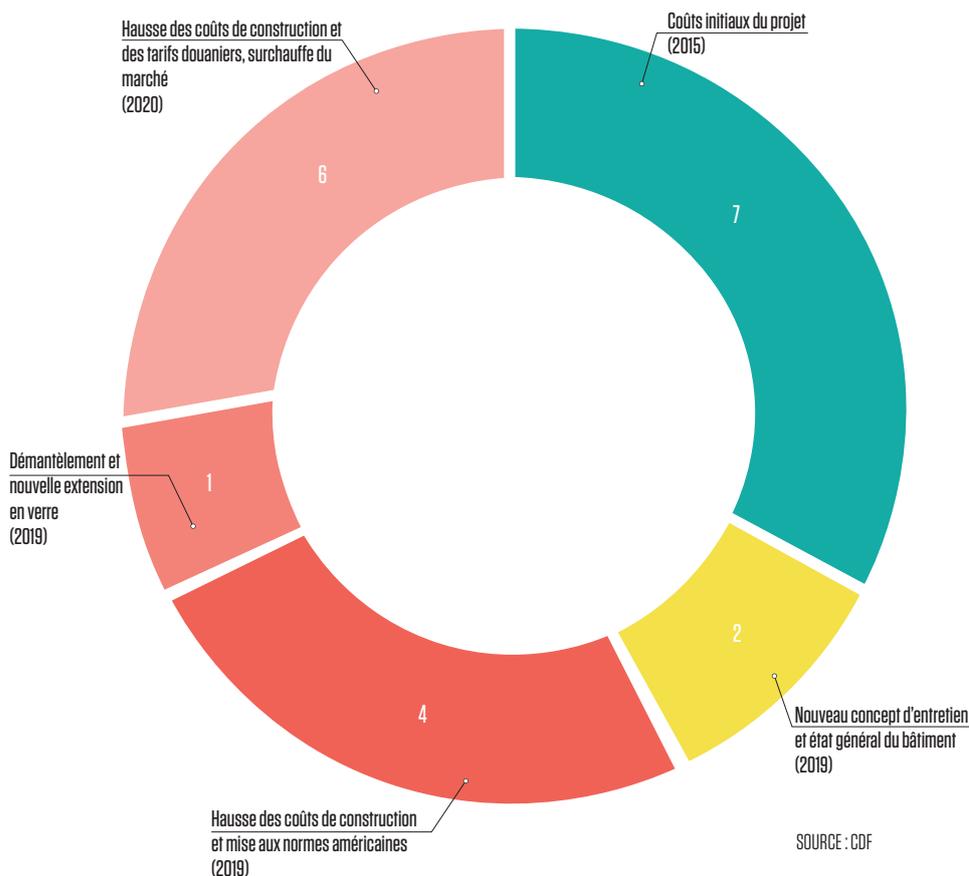
Plus largement, la nature de ce dossier a aussi évolué d'un projet d'entretien à celui d'une rénovation totale du bâtiment. Lors de l'audit, cette évolution a été décrite par l'OFCL par un changement de la stratégie d'entretien durant l'avancement du projet. La documentation de cette nouvelle stratégie a été présentée aux auditeurs du CDF. Pour ces derniers, cette évolution reste toutefois incompréhensible et n'a pas pu être expliquée de manière entièrement concluante et documentée.

³⁷ Les travaux de rénovation devaient démarrer fin 2019, date d'achèvement de l'audit. Le rapport d'audit PA 19383 est disponible sur le site Internet du CDF.

Cette modification d'approche a eu un impact financier : entre 2015 et 2018, les coûts se sont envolés d'environ 7 à 14 millions de francs (voir graphique). Lors de l'audit, le CDF relevait qu'il n'y avait pas assez d'instruments pour le pilotage financier du projet global. Il recommandait que l'évolution et la prévision des coûts soient à l'avenir présentées clairement, gérées activement et consultables en tout temps. L'OFCL a pris en compte cette recommandation afin de mettre en place un contrôle des coûts pour la phase de réalisation de cette rénovation. Enfin, après la fin des travaux d'audit, le Parlement a approuvé courant 2020 un supplément au budget : un nouveau crédit a porté à un montant de 20 millions de francs le coût total de cette rénovation³⁸.

Répartition prévisionnelle des coûts de la rénovation

En millions de francs



³⁸ AFF, Crédits supplémentaires – Supplément au budget 1 / 2020, 16 avril 2020, p. 19.



8. JUSTICE

Le CDF s'est intéressé à l'entraide internationale en matière pénale et a pu en donner une évaluation chiffrée, ce qui constitue une première au niveau suisse. Il a également analysé le processus achats au sein du Ministère public de la Confédération (MPC).

A. LES DÉFIS DE L'ENTRAIDE JUDICIAIRE INTERNATIONALE POUR LA SUISSE

Les autorités de poursuite pénale – en Suisse, comme ailleurs – utilisent l'entraide judiciaire internationale en matière pénale pour collaborer, obtenir des preuves situées à l'étranger et échanger des informations. Pour notre pays, cette entraide et son bon déroulement revêtent un caractère primordial, notamment au regard de la taille de sa place financière. Les autorités judiciaires suisses sont d'ailleurs très sollicitées et accordent leur aide davantage qu'elles ne la demandent à leurs homologues situés à l'étranger. En moyenne, la Suisse reçoit 2300 demandes d'entraide par an³⁹. Le CDF a publié une évaluation du dispositif⁴⁰.

L'entraide judiciaire est de compétence fédérale. L'Office fédéral de la justice (OFJ) reçoit les demandes et délègue leur exécution auprès des 26 parquets des cantons ou au MPC. Spécificité historique, l'OFJ traite lui-même les demandes livrées par les Etats-Unis.

Un traitement des demandes d'entraide de qualité, mais lente

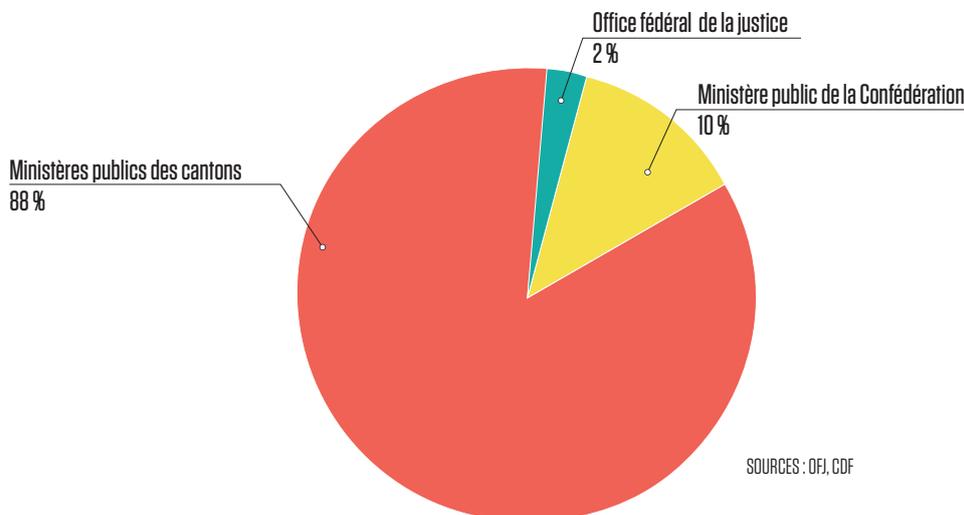
Dans leur travail, les évaluateurs du CDF ont mis en évidence la multitude d'acteurs qui interviennent dans le traitement de l'entraide judiciaire internationale. Conclusion, sa complexité est grande. Cette évaluation a montré, entre autres, que les moyens et l'expérience des ministères publics des cantons – qui traitent l'essentiel des demandes étrangères (voir graphique ci-après) – sont variables et ont une influence sur la durée de traitement des demandes venant de l'extérieur. Dans les petits parquets des cantons par exemple, les procureurs qui reçoivent peu de demandes d'entraide sont vite débordés par les cas complexes. Il n'est pas rare de voir les procédures s'éterniser ou des erreurs déboucher sur l'impossibilité d'accorder l'entraide. La surreprésentation des petits parquets dans les recours admis au Tribunal pénal fédéral (TPF) illustre ce phénomène.

Globalement, la durée moyenne de traitement des demandes judiciaires étrangères avoisine les 290 jours, ce qui reste lent au niveau international. Toutefois, la qualité du travail effectué par les autorités est dans l'ensemble saluée à l'étranger.

³⁹ Les demandes transmises par la Suisse à l'étranger ne sont pas connues avec précision, car les statistiques ne comportent pas les demandes directes émises par les parquets des cantons.

⁴⁰ L'évaluation PA 18293 est disponible sur le site Internet du CDF.

Qui exécute les demandes d'entraide ?



Droit de recours et surveillance lacunaire

A l'instar du Luxembourg, la Suisse dispose d'un droit de recours spécifique à la procédure d'entraide que d'autres Etats n'ont pas. L'analyse de données réalisée par le CDF montre que ce droit est avant tout utilisé à des fins dilatoires. Formellement, seuls 7 % des cas déposés au TPF sont admis. De surcroît, sur le fond, le refus d'accorder l'entraide n'est signifié que dans à peine 3 % des dossiers passés en dernière instance, soit devant le Tribunal fédéral. Dans l'extrême majorité des demandes d'entraide, les preuves sont livrées dans un délai de trois à six mois en moyenne aux autorités requérantes.

L'OFJ a une mission légale de surveillance de l'entraide judiciaire. Première limite à cette tâche, il ne voit pas toutes les demandes d'entraide. Les demandes directes suisses de procureur à procureur lui échappent. L'OFJ est aussi informé tardivement d'une partie des demandes de l'étranger qui passent par cette même voie directe, de parquet à parquet. De plus, comme le constatent les évaluateurs du CDF, les ressources pour le développement d'un système de contrôle efficace n'ont pas été et ne sont pas encore suffisantes. Les données de l'OFJ restent lacunaires et ne permettent pas une surveillance adéquate de l'état d'avancement des demandes d'entraide. Il manque une vue globale des affaires en cours et une opérationnalisation satisfaisante de son concept de surveillance.

Dans la pratique, l'OFJ est généreux dans les délais laissés aux autorités d'exécution avant de les relancer. Son exercice du contrôle montre qu'il n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour faire avancer les procédures. Enfin, il cumule une fonction d'exécution et une fonction de surveillance, notamment pour les demandes venues des Etats-Unis. Cette situation n'est pas conforme aux bonnes pratiques de la surveillance. Le CDF recommande à l'OFJ de séparer ces fonctions d'exécution et de contrôle.

D'autres recommandations sont adressées à l'OFJ afin de réduire la durée de traitement des demandes d'entraide judiciaire : révision de la loi sur l'entraide pour la simplifier et la mettre à jour, introduction du principe d'opposition ou encore, meilleur règlement des liens entre les différentes bases légales. Dans la pratique, il convient de faire en sorte que les demandes d'entraides complexes soient traitées par des autorités suffisamment expérimentées. L'OFJ a partiellement refusé ces améliorations, notamment dans le champ de la surveillance et dans le domaine de la révision de la base légale.

B. LE MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION DOIT AMÉLIORER SA PRATIQUE D'ACHAT

En 2017 et en 2018, le MPC a réalisé des achats pour un montant annuel moyen de l'ordre de 7 millions de francs (sur un budget d'environ 67 millions). Il s'agit de prestations de consulting ainsi que de biens et de fournitures dans les domaines du développement de l'organisation et de l'informatique. Le CDF a réalisé un audit de ce processus d'achat. Il a analysé en particulier un échantillon de 24 dossiers d'achats effectués entre 2014 et 2018, pour une valeur totale de quelque 13 millions de francs⁴¹.

Comme toute l'administration fédérale, le MPC est soumis au droit des marchés publics. Il dispose de ressources en personnel pour ses achats et doit retenir l'offre la plus avantageuse économiquement lors de l'évaluation des offres reçues. Sur l'échantillon retenu par le CDF, cinq contrats examinés pour une valeur total d'environ 3,6 millions de francs ne respectaient pas intégralement le cadre légal et les dispositions en la matière. Des améliorations apparaissent nécessaires à deux niveaux.

D'une part, le MPC doit analyser ses besoins au plus juste. Il doit notamment considérer si les achats planifiés sont assujettis ou non aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. D'autre part, cette autorité doit veiller à ce que tous ses services soient impliqués au moment opportun de la procédure d'achat. Par exemple, son service juridique devrait vérifier la conformité des contrats avant signature.

⁴¹ Le rapport d'audit PA 19242 est disponible sur le site Internet du CDF.





9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

Les grands projets informatiques de la Confédération occupent les auditeurs du CDF. En 2020, plusieurs résultats positifs sont enregistrés dans le cadre de l'informatique fiscale fédérale et du futur système de télécommunication de l'armée. Un audit de la sécurité informatique de la Base d'aide au commandement a révélé des lacunes majeures.

A. L'INFORMATIQUE FISCALE FRANCHIT UNE ÉTAPE DÉCISIVE

Le programme informatique clé FISCAL-IT mené par l'AFC, avec l'aide de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), est clos depuis fin 2018. Voilà une étape essentielle de l'informatique fiscale fédérale qui a été franchie. Une nouvelle organisation dédiée à l'exploitation des systèmes issus de FISCAL-IT est active : Core-IT, placée sous la houlette de l'AFC et de l'OFIT.

Au bilan, l'AFC a économisé 98,4 postes en faveur d'autres tâches, comme dans le renforcement du domaine informatique (27,8 postes). Selon l'office, 118 millions de francs ont été nécessaires au développement de FISCAL-IT, contre 85 millions prévus à l'origine. Lors de l'audit du CDF, l'AFC estimait que les coûts d'exploitation de Core-IT – 20 millions de francs par an – étaient encore trop élevés et que des optimisations restaient possibles⁴². Critique par le passé, le CDF note que les nouvelles structures d'exploitation fonctionnent de manière stable et que la collaboration entre l'AFC et l'OFIT se déroule bien.

COUP DE PROJECTEUR

UNE CYBERATTAQUE DÉJOUÉE, MAIS DES AMÉLIORATIONS À PRENDRE EN COMPTE

Des serveurs du DDPS ont été la cible d'une cyberattaque en juin 2017. Cette cyberattaque reposait sur l'utilisation de logiciels malveillants de la famille Turla, selon un mode opératoire relativement connu. Détectée, cette attaque a pu être stoppée. La Base d'aide au commandement (BAC) – qui fournit des prestations à haute valeur ajoutée à l'armée dans le domaine des technologies de l'information et de la communication – a chargé un consultant externe de procéder à des tests sur le réseau de conduite. Mené en hiver 2017 et au printemps 2018, cette analyse a montré que le niveau de sécurité ne correspondait pas aux exigences requises par un prestataire militaire. Onze mesures à court terme ont alors été définies. Elles devaient être mises en œuvre ou, du moins, largement engagées fin mars 2019. Il s'agissait enfin de sensibiliser davantage les collaborateurs et collaboratrices de la BAC aux aspects de sécurité informatique.

Le Conseil fédéral a été informé de cet incident le 5 novembre 2018. Selon le DDPS, le niveau de sécurité de la BAC ne répondait certes pas aux exigences posées à un prestataire militaire, mais les exigences en matière de protection informatique de base avaient été respectées. Dans son audit de 2019, le CDF a en revanche conclu que la BAC ne remplit pas entièrement ces dernières exigences, découlant de l'article 3.2 des directives du Conseil fédéral sur la sécurité informatique dans l'administration fédérale⁴³. De son côté, la BAC s'est engagée à prendre des mesures pour remplir ces dernières exigences au 31 mars 2021.

⁴² Le rapport PA 19403 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁴³ Le rapport d'audit PA 19364 est disponible sur le site Internet du CDF.

Garantir la réutilisation des données de base spécialisées

Mais des améliorations peuvent être apportées dans le domaine de la coordination des données de base (Stammdaten) entre l'AFC et d'autres offices. Dans son audit, le CDF note qu'une première feuille de route pour uniformiser la gestion des données de base au niveau fédéral existe. Une utilisation conjointe de ces données n'est cependant prévue qu'en 2022 au plus tôt. Il y a là un risque de voir d'autres projets d'importance – SUPERB, DaziT, ERPSYSVAR etc. – résoudre cette question de l'utilisation des données de base de manière isolée⁴⁴. Ce qui aurait des répercussions négatives sur les synergies à l'échelle fédérale tout en entravant les efforts réalisés en faveur de la numérisation.

L'exemple de l'impôt sur la bière illustre ce problème. A l'origine, un projet des douanes prévoyait d'introduire un nouveau numéro d'identification fiscale pour les personnes assujetties à cet impôt. Or, ce nouveau numéro n'était pas harmonisé avec l'AFC. Résultat, ces contribuables auraient eu deux comptes pour leurs transactions fiscales avec la Confédération... Cette redondance des données de bases entre l'AFC et l'AFD a heureusement été identifiée et le problème a pu être réglé.

B. LA MODERNISATION DES COMMUNICATIONS DE L'ARMÉE AVANCE BIEN

Le remplacement du système de communication de l'armée (TC A) est un projet informatique clé d'envergure du DDPS. Il vise à améliorer la communication vocale et la transmission de données de l'armée. Ce système doit permettre à la troupe de rester opérationnelle en cas de crise ou de cyberattaques via un dispositif de communication éprouvé et moderne. Ce projet en sept étapes dispose d'un budget d'achats de plus de 1,8 milliard de francs. Selon les projections du DDPS, il devrait durer 17 ans.

L'examen de la deuxième phase de ce projet a donné de bons résultats⁴⁵. La procédure d'appel d'offres a été choisie et exécutée de manière adéquate. Face à une offre suisse, la solution de l'entreprise israélienne Elbit System Ltd. a finalement été retenue en octobre 2019 en raison de ses performances élevées, d'un meilleur rapport qualité-prix et de son potentiel de développement. Lors de l'audit, les conditions formelles étaient réunies pour demander l'acquisition de la solution sélectionnée dans le cadre du message 2020 sur l'armée. Un message adopté par les Chambres fédérales en septembre 2020.

⁴⁴ Voir le point 3 du chapitre 1 à ce propos.

⁴⁵ Le rapport PA 19258 est disponible sur le site Internet du CDF.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

Les auditeurs du CDF ont relevé que deux systèmes du projet TC A comportaient toutefois encore des lacunes au niveau de l'emploi pour la troupe. En 2017, 300 lacunes avaient été repérées, contre 70 en 2019 dont 15 jugées critiques. Du côté d'armasuisse, il est attendu que le fournisseur comble ces lacunes d'ici le modèle final. Pour le CDF, ces lacunes font courir des risques à tout le projet : il recommande de suivre au plus près la correction de ces manques jusqu'au déploiement du modèle de série.

L'architecture et le calendrier du projet dans son entier sont à surveiller

La gestion et la planification d'un tel projet demeurent un défi. Par exemple, le CDF a constaté que chaque année, le projet avait été prolongé de presque un an par rapport au calendrier initial établi en 2012. Le DDPS doit donc traiter de questions fondamentales, notamment en matière d'architecture dans le cas d'une planification aussi longue.

Ce dernier point a fait l'objet d'une recommandation du CDF en 2017⁴⁶. Les travaux liés au développement de l'architecture avaient été mandatés en 2016 seulement. Dans leur nouvel audit, les auditeurs du CDF observent que la recommandation de l'époque n'est pas mise en œuvre, même si un bon degré de maturité a déjà été atteint. Des questions sur l'architecture de la solution retenue – en cours d'élaboration avec le fournisseur – et sur l'achèvement et l'adoption de l'architecture métier (« concept Architecture V ») restent également ouvertes.

Au final, juge le CDF, le projet global TC A reste pertinent même plusieurs années après son démarrage. Pour la première fois, il crée pour l'armée une vue d'ensemble des systèmes et des priorités. La documentation analysée montre que le projet TC A et tous ses sous-projets doivent fonctionner comme un ensemble. Cette solution en réseau et harmonisée doit remplacer les systèmes actuels, acquis à l'époque indépendamment les uns des autres et utilisés de manière isolée.

⁴⁶ Le CDF a aussi vérifié l'état de la mise en œuvre de recommandations formulées dans deux précédents audits (PA 16613 et PA 17619), des rapports disponibles sur le site Internet du CDF. Sur les quatre recommandations émises, deux ont été appliquées et deux sont en suspens.



COUP DE PROJECTEUR

DES LACUNES DE SÉCURITÉ DANS LE DOMAINE DE LA DOMOTIQUE

A l'administration fédérale, le domaine de la domotique comprend l'automatisation des bâtiments, l'infrastructure et la mise en réseau des systèmes applicatifs ainsi que les systèmes de sécurité et de sûreté. Des fournisseurs externes installent et assurent l'entretien de ces systèmes, conçus généralement pour un fonctionnement à long terme de sept à vingt ans. Avec une équipe de six personnes, l'OFCL est le prestataire de service de ce domaine pour l'administration fédérale. Au total, il gère environ 200 applications sur environ 130 sites, le tout fonctionnant sur quelque 90 serveurs.

L'audit du CDF⁴⁷ a examiné si la sécurité informatique des systèmes domotiques était adaptée et si l'utilisation ainsi que le fonctionnement des systèmes domotiques étaient contrôlés de façon adéquate. Cet audit a montré qu'il existe des lacunes dans les domaines du suivi et des analyses de vulnérabilité. L'OFCL a reconnu le problème de la sécurité informatique dans l'automatisation des bâtiments et a introduit des mesures ciblées. La mise en œuvre complète de toutes les mesures prévues prendra plusieurs années.

⁴⁷ Le rapport PA 20469 a été présenté à la Délégation des finances.



10. CORONAVIRUS : LES AUDITS DE MESURES FÉDÉRALES ET LEUR SUIVI

10. CORONAVIRUS : LES AUDITS DES MESURES FÉDÉRALES ET LEUR SUIVI

La crise sanitaire liée à la propagation de la pandémie du coronavirus (COVID-19) a eu un impact sur les travaux du CDF. Le 24 mars 2020, celui-ci a réorienté ses examens tout en aidant une administration fédérale qui, à l'époque, élaborait des mesures de soutien pour le pays⁴⁸. Les équipes du CDF ont évolué dans un cadre mouvant. Elles se sont d'abord basées sur des ordonnances d'urgence édictées par le Conseil fédéral pour leurs travaux d'audit, avant que ces textes ne soient transférés dans une loi fédérale soumise, modifiée et approuvée par les Chambres fédérales en automne 2020⁴⁹.

Pour la première fois en Suisse, il a été possible de croiser les données figurant dans plusieurs importantes bases de données fédérales (assurances sociales, fiscalité, registre du commerce, etc.) afin d'identifier des risques d'abus ou des erreurs.

Depuis le printemps, le CDF a publié quatre rapports intermédiaires sur ces mesures de soutien ainsi qu'un audit particulier sur la question des indemnités pour réduction de l'horaire de travail (RHT)⁵⁰. Globalement, les premières tendances décelées dès juin 2020 se sont confirmées, notamment en matière d'abus. Dans un premier temps, le CDF s'est montré prudent dans l'interprétation de ses constats. Mais il a remarqué qu'au fil du temps le nombre de cas suspects toutes mesures confondues a sensiblement augmenté sans toutefois être un phénomène de masse.

En 2021, le CDF poursuivra ses analyses de données des principales mesures liées à la pandémie. En effet, les offices fédéraux ne disposent pas des bases légales nécessaires, des infrastructures, de données complètes, du personnel pour ce travail d'analyse et de détection ainsi que du savoir-faire spécialisé.

A. CRÉDITS-RELAIS SOLIDAIRES : UNE AIDE RAPIDE, MAIS DES CAS SUSPECTS EN HAUSSE

L'une des premières mesures phares mise sur pied par la Confédération a été l'octroi de cautionnements solidaires, c'est-à-dire des prêts bancaires garantis par les autorités fédérales en faveur des entreprises. Selon les auditeurs du CDF, le déploiement de ce dispositif a été rapide et, dès son lancement, l'argent a été versé aux bénéficiaires en quelques heures. Lors de son dernier examen, le CDF a analysé 133 053 prêts pour un montant de 16,4 milliards de francs, soit un cautionnement moyen de 123 300 francs. Fin juillet 2020, des premières défaillances de crédit ont été observées (332 cas, pour 29 millions) alors que fin octobre 2020, des premiers remboursements ont été enregistrés (2900 cas, pour un volume de 576 millions).

⁴⁸ CDF, « Le Contrôle fédéral des finances réoriente ses activités d'audit et apporte son soutien à l'administration fédérale », Communiqué de presse, 24 mars 2020.

⁴⁹ Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19), 25 septembre 2020, RS 818.102.

⁵⁰ Ces quatre rapports intermédiaires (PA 20529, PA 20529a, PA 20529b et PA 20529c) ainsi que cet audit particulier (PA 20513) sont disponibles sur le site Internet du CDF.



Le nombre de cas suspects transmis par le CDF au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a augmenté au fur et à mesure des mois. Dans son dernier audit, 4646 cas lui ont été livrés pour examen. Le volume financier en jeu frôle 1,2 milliard de francs (soit environ 7,3% des crédits analysés par le CDF). Les suspicions reposent essentiellement sur deux types d'indices. D'une part, le versement de dividendes aux actionnaires des sociétés qui sont au bénéfice des cautionnements. D'autre part, un décalage entre le chiffre d'affaires déclaré pour la TVA à l'AFC et celui utilisé auprès des banques commerciales pour obtenir les crédits-relais⁵¹. Le tableau ci-après résume les soupçons constatés par le CDF.

Infractions potentielles	Nombre de cautionnements	Cautionnement en mio. de francs
Demandes multiples	51	10,2
Création de la société au 1^{er} mars 2020 ou après	283	7,9
Création de la société après le 1^{er} janvier 2020 et montant de garantie supérieur à 50 000 francs	112	17,9
Distribution de dividendes durant la durée du cautionnement solidaire	1 003	264,2
Remboursement des apports en capital pendant la durée du cautionnement solidaire	6	1,5
Pas de siège social en Suisse	15	1,5
Ecart de volumes d'affaires avec des irrégularités supplémentaires	611	252,3
Ecart de volumes d'affaires > 25% pour des crédits de 100 000 à 500 000 francs	2 565	640,9
TOTAL de cas suspects signalés	4 646	1 196,4

⁵¹ Pour mémoire, le montant du crédit octroyé ne peut dépasser 10% du chiffre d'affaires de l'entreprise requérante.

B. DES INDEMNITÉS DE L'HORAIRE DE TRAVAIL VERSÉES DE MANIÈRE RISQUÉE

Autre dispositif phare, les mesures d'urgence décrétées dans le cadre de l'assurance-chômage. Là encore, les autorités fédérales ont élaboré un mécanisme pour répondre au plus vite aux ayant-droits. Une procédure sommaire a été définie dans le but de calculer de manière simplifiée le montant des indemnités versé en raison de la réduction de la RHT. Cette procédure exonère ainsi les entreprises de l'obligation de transmettre en détail par employé des données nécessaires au calcul des RHT et n'exige plus qu'elle documente le versement aux bénéficiaires. Fin septembre 2020, plus de 7,5 milliards de francs avaient été versés dans le cadre de ce dispositif.

Dans un audit spécifique, le CDF observe que le risque d'abus, sans réelle possibilité de contrôle, est élevé avec cette procédure sommaire. Il a regretté la prolongation de cette disposition jusqu'au 30 juin 2021.

Pour appuyer son constat, le CDF rappelle que plusieurs centaines de communications d'abus potentiels ont été enregistrés par les caisses de chômage et le CDF via sa plateforme de *whistleblowing*⁵². Des annonces transmises au SECO. Celui-ci a d'ailleurs effectué 36 inspections sur le terrain entre juillet et septembre 2020. Ce qui lui a permis de récupérer près de 1,1 million de francs et de déposer six plaintes pénales dans la foulée. Dans le cadre de son audit, le CDF a examiné les procédures de cinq cantons (offices cantonaux et caisses cantonales de chômage). Ses auditeurs ont constaté des lacunes mineures en matière de système de contrôle interne. Une recommandation au SECO a été émise à ce sujet.

⁵² Dans la deuxième partie de ce Rapport annuel, voir le point 4 pour plus de détails sur la plateforme de lanceurs d'alerte du CDF. Fin 2020, le CDF avait reçu 290 communications en lien avec les RHT.

C. DES CORRECTIONS MINEURES DANS LES ALLOCATIONS POUR PERTE DE GAIN

Comme pour les crédits-relais et les RHT, les allocations pour perte de gain COVID-19 ont été mises sur pied en un temps record. Fin octobre, près de 2 milliards de francs ont été versés dont 1,8 milliard à des indépendants (cessation d'activités et cas de rigueur).

Dans ses examens, le CDF n'a pas relevé d'erreurs ou d'abus systématiques. Pour arriver à ce résultat, il a disposé des bases de données de 84 caisses de compensations et d'un million de données. Ses analyses ont néanmoins détecté près de 540 cas réclamant un examen plus approfondi. Ces dossiers ont été transmis à l'OFAS. Selon ce dernier, peu de corrections ont dû être faites.

D. LES INDEMNISATIONS DU SECTEUR CULTUREL SE DÉROULENT DE FAÇON CONFORME

Fin octobre 2020, les acteurs culturels ont déposé près de 14 800 dossiers de demande d'aide pour un montant de 552 millions de francs. 8800 demandes ont reçu une issue positive, ce qui a déclenché le versement de 131 millions de francs. Le CDF a analysé 17 dossiers spécifiques. Il s'agissait d'entreprises culturelles dont les pertes potentielles dépassaient le million de francs. Pour ce faire, les auditeurs du CDF se sont rendus dans les cantons. Ils y ont constaté que le travail était fait de manière adéquate et les décisions d'indemnisation étaient justifiées.

Entre juin et fin septembre, le CDF avait toutefois détecté un risque de surindemnisation. Le dispositif laissait en effet la porte ouverte au fait que le montant total des indemnisations puisse dépasser le montant des dommages causés par la crise sanitaire.

COUP DE PROJECTEUR

DES REVENUS D'INTÉRÊTS POUR LES BANQUES CRÉANCIÈRES

Dans son deuxième rapport intermédiaire de juin 2020, le CDF a rappelé que les banques commerciales qui accordent les prêts COVID-19 ne le font pas gratuitement. Elles se refinancent auprès de la BNS. Le taux de référence se situait alors à -0,75 %, ce qui signifie que les banques pouvaient percevoir un revenu d'intérêts à chaque crédit-relais cautionné par la Confédération. Des revenus potentiels annuels d'un ordre de grandeur de 110 millions de francs, sur la base des 15 milliards de francs de prêts alloués au 29 mai 2020.

PARTIE 2

MOYENS ET CHIFFRES DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2020

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, la 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 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (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 Ecoles polytechniques fédérales (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 2021, l'Assemblée fédérale a accordé au CDF des ressources supplémentaires pour mieux couvrir les risques identifiés. Elle lui a octroyé un budget de 31 millions de francs, contre 29,8 millions en 2020. 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.

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.

⁵⁶ LCF, article 3.

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.

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. En 2020, seules trois recommandations ont été refusées par un destinataire (contre 14 en 2019). En moyenne, un examen contient entre trois et quatre recommandations. Ce tableau présente l'évolution durant ces quatre dernières années :

	2017	2018	2019	2020
Audits terminés avec recommandations	87	87	84	64 ⁵⁷
Recommandations émises	368	295	270	257

SOURCE : CDF

B. RECOMMANDATIONS OUVERTES 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	2020
Recommandations encore ouvertes chez les audités (au 31 décembre)	569	593	453	397
Recommandations acceptées par les audités mais non mises en œuvre (au 30 septembre, Prio A)⁵⁸	8	18	13	12

SOURCE : CDF

⁵⁷ Sur ce total, douze examens liés à la pandémie COVID-19 ont été réalisés et n'avaient pas été à l'origine planifiés dans le programme annuel d'audit 2020.

⁵⁸ 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.

De même, le CDF note que plusieurs de ses recommandations de la plus haute importance (Prio A) pourtant acceptées par des offices n'ont pas été mises en œuvre dans les délais convenus. Dans le tableau ci-dessous, il les signale (état au 30 septembre 2020). Un astérisque rouge indique les recommandations ajoutées par rapport à la situation un an plus tôt.

Audité(s)	Thème	Développement	Délai initial ⁵⁹
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 (trois 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
Office fédéral de la communication (OFCOM)*	Conception de la surveillance	Le CDF recommande à l'OFCOM de poursuivre le développement de son concept de surveillance intégrale et de l'élaborer dans les délais prévus. L'OFCOM doit clairement définir sa conception de la surveillance et l'ancrer dans ce concept. Le CDF lui recommande de décomposer les objectifs au niveau des collaborateurs et d'intégrer ces derniers plus activement que jusqu'ici dans la réalisation des objectifs de performance et d'impact.	31.12.2017

⁵⁹ 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.

PARTIE 2 : MOYENS ET CHIFFRES

OFAS	Norme comptable unifiée	Le CDF recommande à l’AFF, avec le SECO et l’OFAS, d’établir une norme comptable uniforme pour les caisses de compensation AVS/AI/APG et AC. Cela doit donner aux différentes parties prenantes une vision claire de la situation financière des régimes de sécurité sociale. S’il n’existe pas de norme applicable, il faudrait élaborer une norme analogue à celle des institutions du 2 ^e pilier (Swiss GAAP FER).	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
DFAE*	Ressources en personnel et affectation des postes	Le CDF recommande à la Direction des ressources du DFAE d’analyser tous les postes avant leur mise au concours en termes d’expertise requise et de durée optimale d’affectation.	31.12.2018
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
OFJ*	Registre du commerce	Le CDF recommande à l’OFJ d’étudier les possibilités légales, techniques et financières de simplifier à moyen terme l’environnement informatique du registre du commerce.	31.12.2019
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, 2020

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 particulière⁶⁰. En 2020, une communication de ce type a eu lieu, contre trois en 2019. Ce tableau en donne un aperçu :

Date	Thème
10.12.2020	Risque d'effondrement du toit d'un hangar pour avion de type F/A-18 (DDPS)

SOURCE : CDF, 2020

COUP DE PROJECTEUR

POTENTIEL D'AMÉLIORATION DANS LES RELATIONS AVEC LE CONSEIL FÉDÉRAL

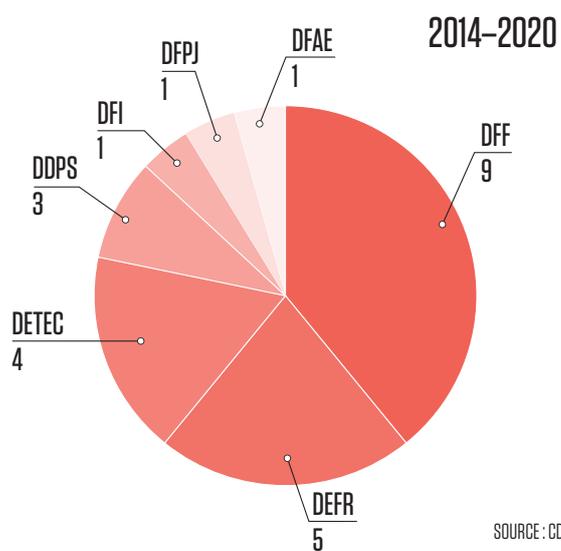
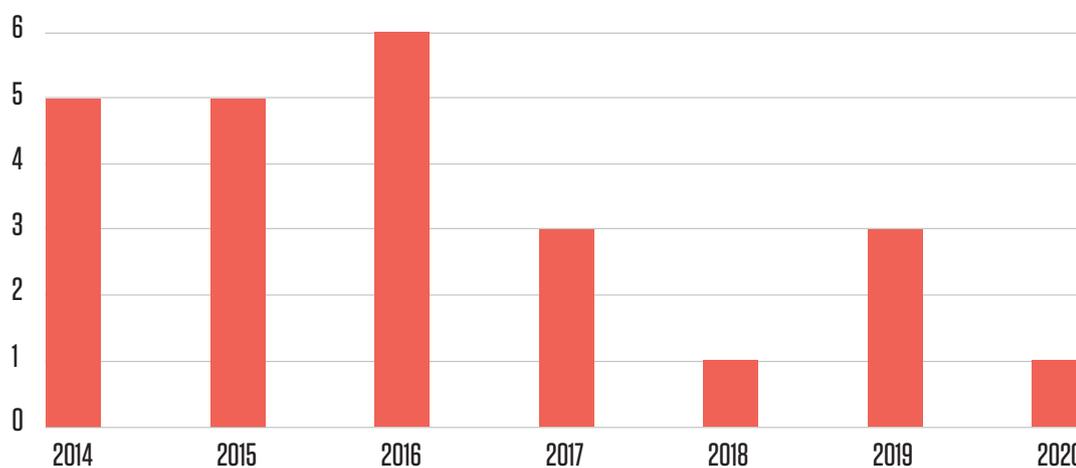
Les organes du Parlement ont formulé plusieurs recommandations dans le rapport qui a suivi le fiasco du projet INSIEME. La 11^{ème} recommandation « invite le Conseil fédéral à rencontrer régulièrement la direction du CDF en vue d'être informé sur les révisions en suspens importantes. Il prend les mesures nécessaires pour que le CDF ait un accès privilégié auprès de lui ou auprès de ses délégations ».

Une procédure spéciale, dont les détails ont été arrêtés par le Conseil fédéral le 17 février 2016, prévoit la mise en place ad hoc d'une délégation de surveillance du Conseil fédéral. Les conditions de constitution n'ont à ce jour pas été réunies. Les rencontres entre le CDF et une délégation du Conseil fédéral se limitent donc à des rencontres sporadiques avec la Délégation du Conseil fédéral pour les questions financières (chefs du DFF, du DEFR et du DETEC). Il n'y en a pas eu en 2020 et la dernière a eu lieu le 3 juin 2019.

⁶⁰ Il s'agit de l'article 15, alinéa 3 de la LCF.

Manquements de portée fondamentale ou d'importance financière particulière

Nombre d'annonces du CDF au Conseil fédéral (2014–2020, et par département)



COUP DE PROJECTEUR

LE TRAVAIL DU CDF AVEC LE PARLEMENT ET SES COMMISSIONS EN 2020

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 du CDF 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 lors de la présentation du rapport sur l'achat du mortier 12 cm 16 par armasuisse. Comme les Commissions ont également été reconstituées à la suite des élections législatives, les membres des Commissions des finances et de gestion ont été initiés aux sujets d'actualités du CDF lors d'une séance d'information organisée pendant la session de printemps 2020.

Outre sa participation aux séances, le CDF accompagne aussi ponctuellement les sous-commissions lors de visites de service «sur le terrain». Par exemple, lorsque le Secrétariat d'Etat à la migration (SEM) dresse un premier bilan de la procédure d'asile accélérée ou comment ce dernier, avec les cantons, intègre plus rapidement les réfugiés et les personnes admises provisoirement dans le monde du travail et dans la société afin de réduire leur dépendance à l'aide sociale. Ou encore, quand la Direction du développement et de la coopération (DEZA) explique l'engagement de la Suisse auprès du Fonds mondial de lutte contre les épidémies (sida, paludisme, tuberculose, etc.) dans les pays à faible revenu.

Au cours de ces trois dernières années, le CDF a 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. Le CDF fournit à ces commissions une sélection de rapports d'audit récemment publiés. Au besoin, les commissions thématiques ont recours à l'expertise indépendante du CDF, comme dans le cadre de l'audition sur la révision de la loi sur les EPF, lors de laquelle le CDF peut s'appuyer sur les résultats de différents audits réalisés dans le domaine de l'EPF.

Ainsi, l'expérience acquise sur le terrain avec les audits d'efficacité du CDF peut être intégrée dans le processus de modification législative au sens de l'article 27 de la loi sur le Parlement.

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

A. PUBLICATION DES AUDITS

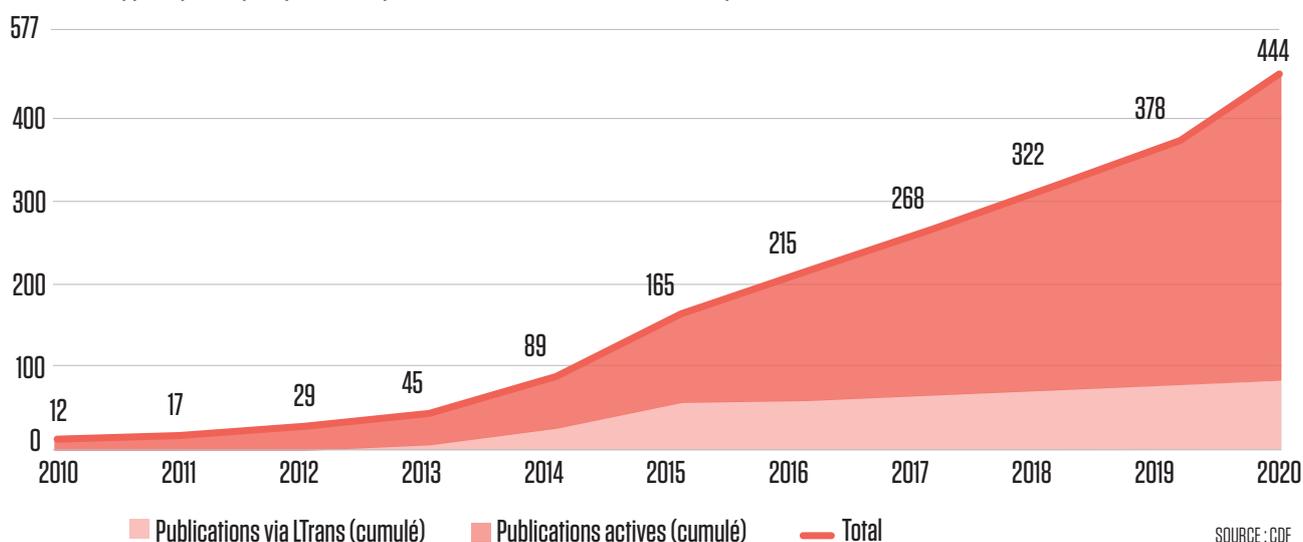
Depuis 2014, le CDF diffuse les rapports ayant un intérêt pour le public. L'année 2020 ne déroge pas à cette règle : 63 examens ont été publiés en ligne sur le site Internet du CDF, soit 14 rapports de plus que l'année précédente.

Entre 2010 et 2014, le CDF publiait en moyenne une douzaine de rapports d'audit par an. Sur la période 2015–2020, ce chiffre est passé à une moyenne de près de cinquante rapports par an, avec la mise en place complète de sa nouvelle stratégie de publications.

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).

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 Loi sur la LTrans



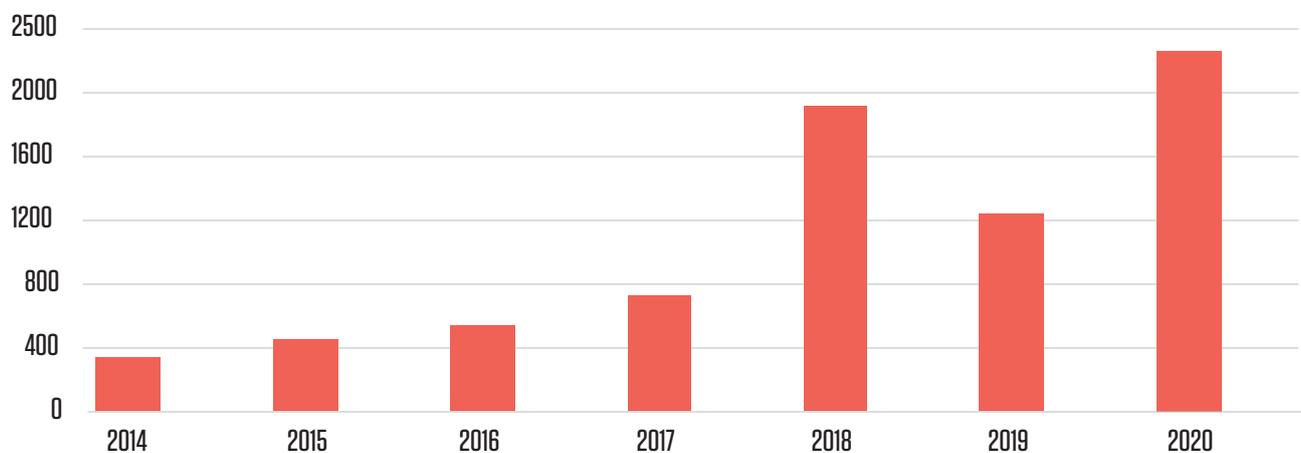
B. RÉSONANCE MÉDIATIQUE DU CDF ET DEMANDES D'INFORMATION

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 2020, l'instance de surveillance financière a répondu 96 fois (94 en 2019) 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 70,8 % de médias germanophones (65,9 % en 2019) et à 26 % de médias francophones (34,1 % en 2019). 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 2020, 2302 articles de presse écrite ou en ligne ainsi qu'à la radio ou à la télévision ont cité les constats du CDF (contre 1236 en 2019). Le premier vecteur est la presse écrite (51,9 %), suivi par les médias en ligne (45,7 %) ainsi que la radio et la télévision (2,8 %). Enfin, 70,8 % de ces articles étaient en langue allemande, 26 % en français et 2,1 % en italien ou en langue romanche.

Résonance médiatique du CDF

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 et sur plusieurs vecteurs.

SOURCES : SWISSDOX, CDF

COUP DE PROJECTEUR

LA COUR DES COMPTES FRANÇAISE DONNE UNE BONNE NOTE AU CDF

La Cour des comptes française a livré fin 2020 son examen par les pairs (*peer review*) à la direction du CDF⁶¹. Dans celui-ci, quatre axes ont été audités par les experts français : l'indépendance du CDF, sa communication et ses relations avec les parties prenantes, ses aspects éthiques et de bonne gouvernance et enfin, son approche de l'audit. Réalisée dans la situation complexe liée à la crise sanitaire, cette *peer review* a été l'occasion de donner la parole aux audités du CDF, à ses clients de l'administration fédérale, mais aussi à ses différents publics tant au Parlement que dans les médias.

La Cour des comptes française estime qu'une réflexion sur le niveau de rattachement du CDF et sur les dispositions légales qui définissent ses missions pourrait conduire « à formaliser son autonomie de gestion, sa liberté de programmation, et à lui reconnaître une compétence générale de contrôle des finances publiques et d'information des citoyens ». Au plan de la communication, la Cour juge qu'une diversification des modalités de médiatisation ou une meilleure exploitation des publications passées et de leur suivi pourraient apporter « une plus grande valorisation encore du rôle et des travaux du CDF » dans le public. Pour correspondre à la norme professionnelle ISSAI 30, le CDF pourrait formaliser un propre code de déontologie. Finalement, la Cour des comptes encourage le CDF à poursuivre sa stratégie actuelle de programmation en faveur d'audits couvrant des risques à enjeux significatifs : réduire le nombre d'audits obligatoires – notamment en matière de révision des comptes – pour développer le champ et la portée de ses autres contrôles.

Pour ce faire, la Cour des comptes adresse six recommandations au CDF qu'il accepte pleinement et qui seront mises en œuvre dès 2021. Cette *peer review* a encore permis d'attester que neuf précédentes recommandations émises par la *European Court of Auditors* en 2015 avaient été effectivement appliquées par le CDF.

⁶¹ Le rapport PA 19511 de cet examen par les pairs est disponible sur le site Internet du CDF.

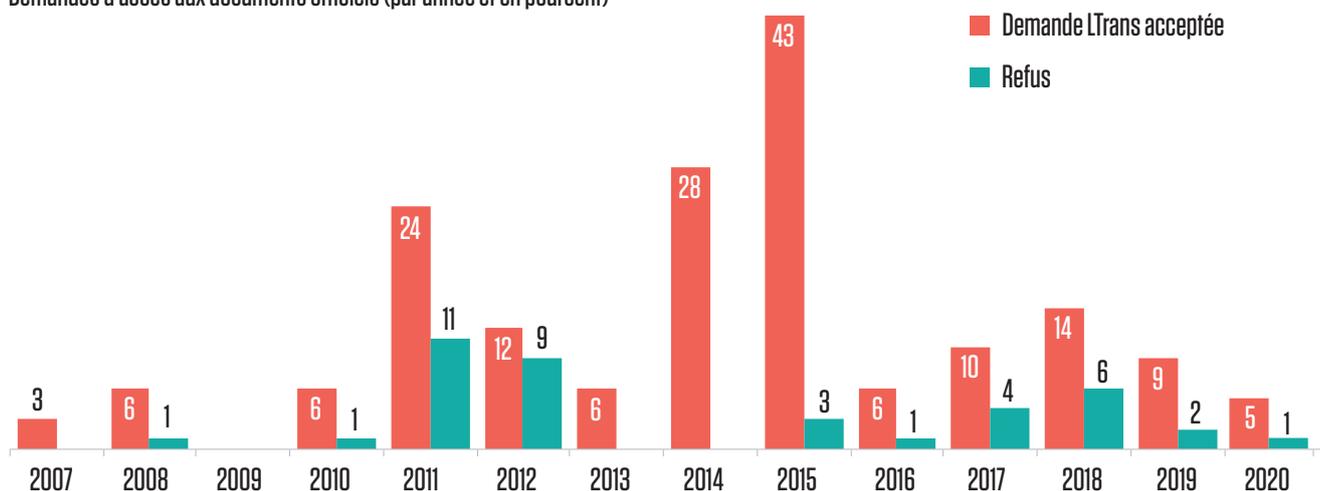
C. ACCÈS AUX DOCUMENTS OFFICIELS

La LTrans⁶² 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.

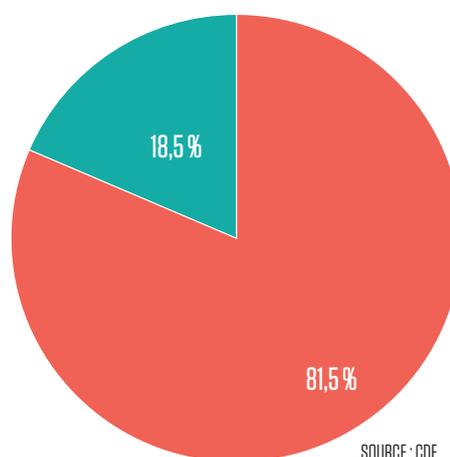
Durant l'année 2020, cinq demandes d'accès ont été formulées. Ces demandes concernent parfois un même document. L'accès complet a été octroyé sur deux rapports d'audit. Il a été partiel dans un seul cas. Enfin, l'accès a été refusé sur un document. Les motifs de ces refus se basent sur les exceptions de l'article 5 de la LTrans (alinéa 3).

Application de la Loi sur la transparence par le CDF (2007–2020)

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

⁶² Le texte de cette loi est disponible sur le site Internet de la Confédération (www.admin.ch), Recueil systématique 152.3.

4. LANCEURS D'ALERTE (WHISTLEBLOWING)

Depuis 2011, la Confédération s'est dotée d'une base légale pour la protection des lanceurs d'alerte. La Loi sur le personnel de la Confédération dispose depuis lors d'une obligation d'annoncer un délit, d'un droit à communiquer les irrégularités et d'une protection pour les employés fédéraux qui en font usage. 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 2020, la « Cellule Whistleblowing » du CDF a traité et analysé 484 annonces, contre 187 en 2019. Cette hausse spectaculaire est due à 313 annonces liées à la crise sanitaire COVID-19 et aux mesures d'aides déployées par la Confédération⁶³. Comme le montre le tableau ci-dessous, 76 cas provenaient d'employés fédéraux, les autres de personnes extérieures à la Confédération (fournisseurs, particuliers, employés d'entreprises privées, etc.). En 2020, hors annonces COVID-19, la part d'annonces externes à l'administration fédérale reste stable par rapport à 2019 (56%).

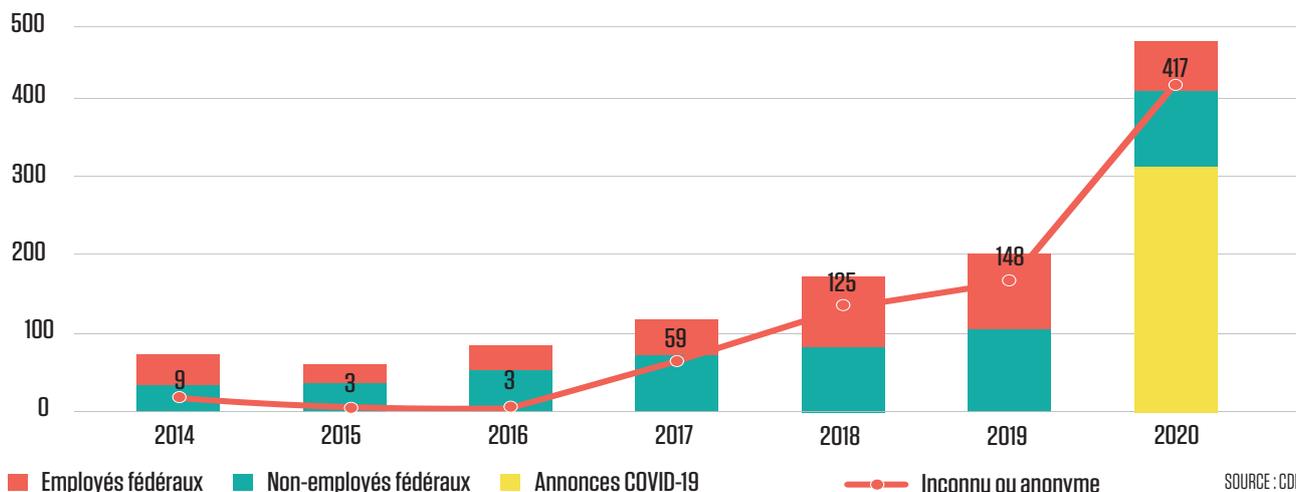
Sur le total des annonces, 417 étaient anonymes, soit près de 86% des cas. Le CDF a pu échanger avec 311 lanceurs d'alerte via un système crypté de boîtes postales électroniques, ce qui démontre l'utilité de la plateforme. En 2020, plus de neuf annonces sur dix parvenaient au CDF au travers de ce canal sécurisé, alors que moins de 7% de ces mêmes annonces arrivaient encore par d'autres canaux (entretien, téléphone, courrier).

Sur ces informations, le CDF mène un travail complémentaire de vérification. En 2020, hors annonces COVID-19, 115 annonces ont servi aux audits en cours, à de futurs audits ou déclenchent de nouvelles enquêtes à plus ou moins brève échéance. Ainsi, plus de 67% des annonces présentent une utilité et contribuent à l'amélioration du fonctionnement de l'administration. Cette part est restée stable par rapport à 2019.

En 2020, comme en 2019, un seul cas a nécessité une annonce auprès du MPC.

⁶³ Ces annonces concernaient surtout des cas liés aux crédits-relais solidaires (23) et aux indemnités versées en raison de la RHT (290) qui ont parfois été combinées.

Annonces de lanceurs d'alertes reçues par le CDF (2014–2020)





5. ORGANIGRAMME DU CDF



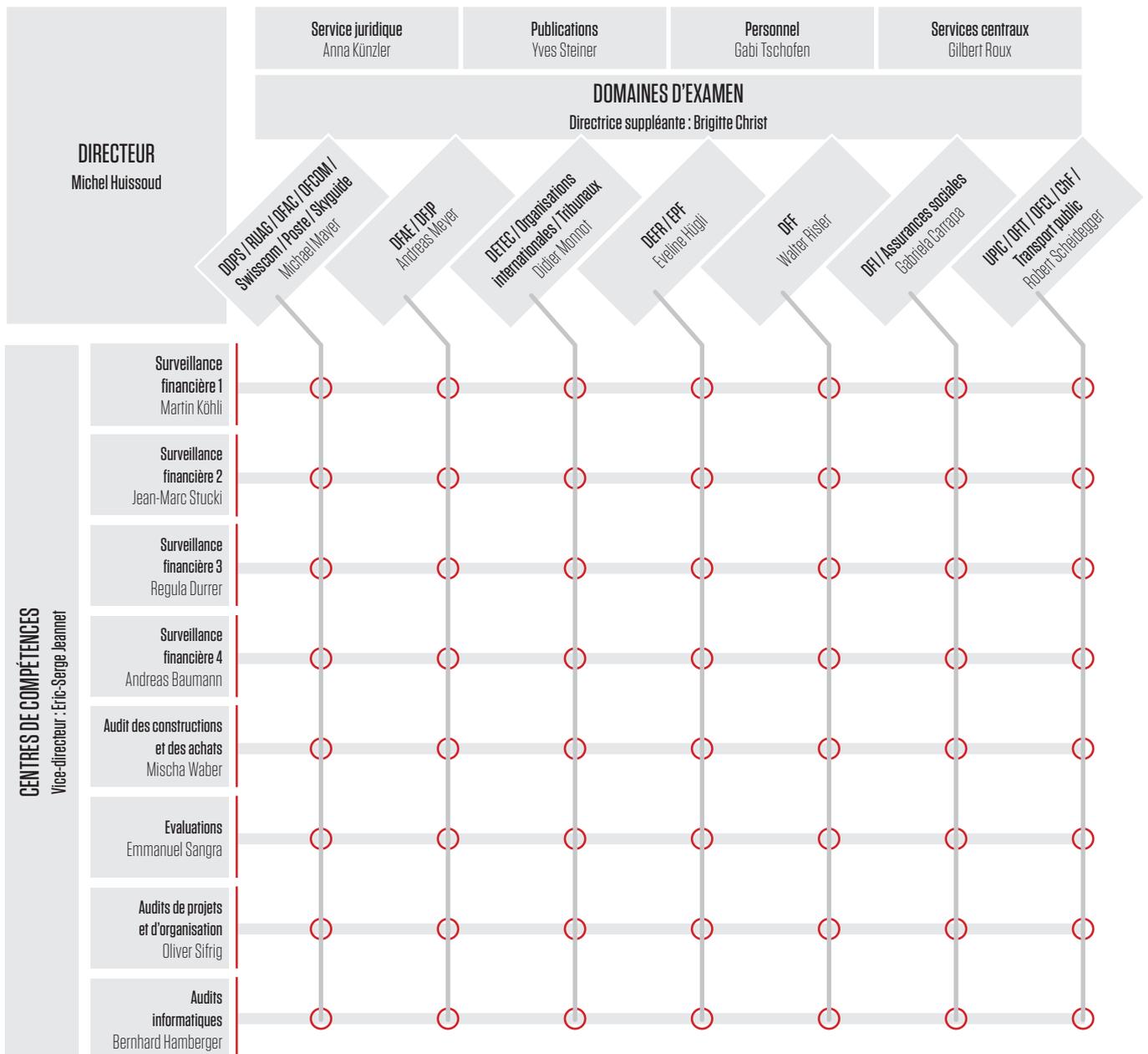
Brigitte Christ,
Directrice suppléante



Michel Huissoud,
Directeur



Eric-Serge Jeannet,
Vice-directeur



6. LE CDF : RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

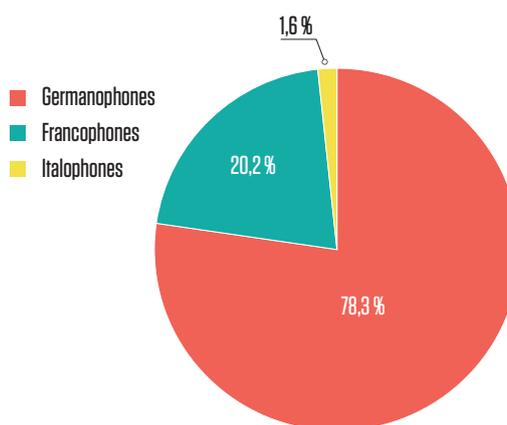
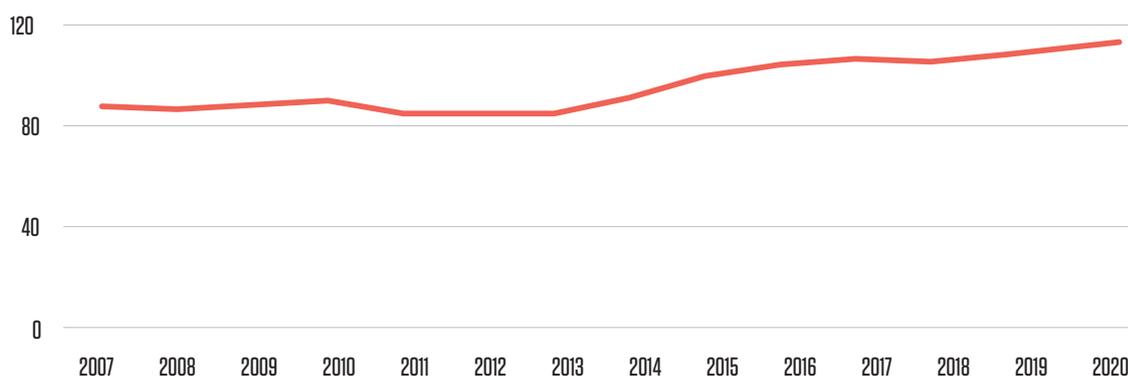
A. LE PERSONNEL DU CDF

Au 31 décembre 2020, le CDF employait 129 collaboratrices et collaborateurs (117,3 EPT), contre 119 personnes (108,3 EPT) une année auparavant. En 2020, le *turnover* net des employés était de 6,4% (6,8% en 2019).

Fin 2020, 43 femmes (33,3%) et 86 hommes (66,7%) travaillaient au CDF. On y comptait 101 germanophones, 26 francophones et 2 italoophones.

Evolution et origine linguistique du personnel du CDF (2007-2020)

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



SOURCE : CDF



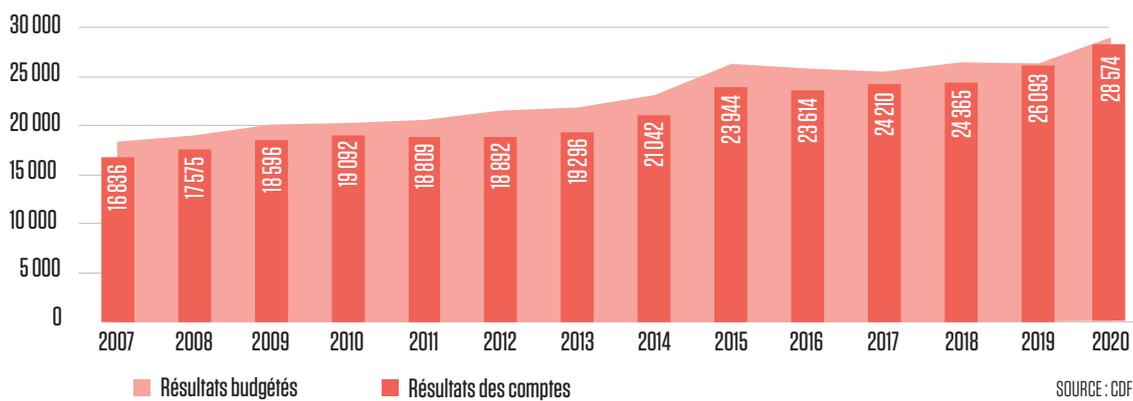
B. LES FINANCES DU CDF

En 2020, les charges du CDF s'élevaient à 29,8 millions de francs. Ses revenus ont atteint près de 1,3 millions de francs.

	Compte 2018	Compte 2019	Budget 2020	Compte 2020	Ecart/budget 2020
Charges (milliers CHF)	25 914	27 416	30 469	29 843	627
Revenus (milliers CHF)	- 1 549	- 1 323	- 1 595	- 1 268	327
Résultats (milliers CHF)	24 365	26 093	28 874	28 574	300

SOURCE : CDF

Le CDF et la gestion de son budget (2007–2020, en milliers de CHF)



ANNEXES

AUDITS RÉALISÉS EN 2020 ABRÉVIATIONS

ANNEXES

APERÇU DES AUDITS RÉALISÉS (NUMÉROS DE MANDAT)

CONSEIL FÉDÉRAL

- COVID-19 : Audit des mesures de la Confédération (20529)*

MINISTÈRE PUBLIC DE LA CONFÉDÉRATION

- Evaluation de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (18293)*
- Audit des achats (19242)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction du développement et de la coopération

- Audit de la durabilité des projets de coopération bilatérale au développement (19379)*

Direction des ressources

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (19215)*
- Audit du projet de rénovation globale de la chancellerie de Washington (19383)*
- Audit du Service Continuity Management (20060)*
- Audit du processus du personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20272)

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général

- Audit de l'introduction du dossier électronique du patient (19265)*
- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (20264)*

Office fédéral de la culture

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (20260)*
- COVID-19 : Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Office fédéral de météorologie et de climatologie

- Audit de suivi des recommandations essentielles (19107)*

Office fédéral de la santé publique

- Audit de l'efficacité de la procédure des Health Technology Assessments (19084)*

- Audit de l'introduction du dossier électronique du patient (19265)*
- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (20264)*
- COVID-19 : Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Office fédéral de la statistique

- Audit de la péréquation financière 2021 entre la Confédération et les Cantons (20016)*

Office fédéral des assurances sociales

- Audit de la surveillance directe de la prévoyance professionnelle (19386)*
- Audit de suivi des recommandations ouvertes (19395)*
- Audit de suivi sur les institutions de libre passage de la prévoyance professionnelle (19480)*
- COVID-19 : Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

- Audit des achats (20464)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

Secrétariat général

- Audit du processus du controlling des coûts du personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20384)

Office fédéral de la justice

- Evaluation de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (18293)*

Secrétariat d'Etat aux migrations

- Audit de projets et de systèmes du UE-Internal Security Fund (19290)

Centre de services informatiques CSI-DFJP

- Audit du processus du controlling des coûts du personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20384)

* 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 de l'achat des mortiers 12 cm 16 (19279)*
- Audit du processus du controlling des coûts du personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20384)
- Audit de la mise en œuvre du concept de stationnement 2013 (20418)*

Service de renseignement de la Confédération

- Audit de la gouvernance du projet d'acquisition ACHAT phase 2 (19019)**

Office fédéral du sport

- COVID-19: Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Office fédéral de la protection de la population

- Audit de prix (18547)

Défense – Etat-major de l'armée

- Audit du projet informatique clé Télécommunication de l'armée (19258)*
- Audit du processus du controlling des coûts du personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20384)
- Audit de la mise en œuvre du concept de stationnement 2013 (20418)*
- COVID-19: Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Défense – Commandement des Opérations

- Audit du projet informatique clé Télécommunication de l'armée (19258)*

Défense – Base logistique de l'armée

- Audit du projet informatique clé Télécommunication de l'armée (19258)*
- Audit de la migration SAP de la pharmacie de l'armée (20473)*
- COVID-19: Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Défense – Base d'aide au commandement

- Audit de la gouvernance du projet d'acquisition ACHAT phase 2 (19019)**
- Audit des «IT General Controls» – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (19314)
- Audit de la sécurité informatique (19364)
- Audit de la migration SAP de la pharmacie de l'armée (20473)*

armasuisse Office fédéral de l'armement

- Audit du projet informatique clé Télécommunication de l'armée (19258)*
- Audits de prix (19268, 20426)
- Audit de l'achat des mortiers 12 cm 16 (19279)*

armasuisse Sciences et technologies

- Audit du projet informatique clé Télécommunication de l'armée (19258)*

armasuisse Immobilier

- Audit de la mise en œuvre du concept de stationnement 2013 (20418)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES

Secrétariat général

- Audit de l'ancien projet informatique clé FISCAL-IT (19403)*

Administration fédérale des finances

- Audit du système de gestion des risques auprès de Swisscom (19202)
- Audit de la conformité de FileNet pour SAP (19478)
- Audit de la péréquation financière 2021 entre la Confédération et les Cantons (20016)*
- Révision du Compte de la Confédération suisse (19294, 20132)*
- COVID-19: Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Caisse d'épargne du personnel fédéral

- Révision des comptes (20138)

Centrale de compensation

- Audit du programme de la migration d'applications Rehosting (19411)*

Administration fédérale des contributions

- Audit de l'ancien projet informatique clé FISCAL-IT (19403)*
- Audit du décompte de la taxe sur la valeur ajoutée de Billag (19516)**
- Audit de la péréquation financière 2021 entre la Confédération et les Cantons (20016)*
- Audit des processus d'encaissement impôt anticipé et droit de timbre – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20381)
- Audit des tableaux d'analyses des entreprises sur la redevance radio-TV (20383)

Administration fédérale des douanes

- Audit du processus de personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (19321)
- Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux (19476)*
- Audit des processus de perception de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur le CO₂ – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20270)

Unité de pilotage informatique de la Confédération

- Audit de l'ancien projet informatique clé FISCAL-IT (19403)*
- Audit du développement et de l'exploitation de l'infrastructure à clé publique (19465)
- Audit de la sécurité et de l'exploitation du Mobile Device Management MDM (20206)
- Audit de suivi de la mise en œuvre des principales recommandations (20399)*
- Audit du projet informatique clé SUPERB23 (20407)*
- Audit de la sécurité informatique des systèmes domotiques (20469)

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Audit des «IT General Controls» – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (19309)
- Audit de l'ancien projet informatique clé FISCAL-IT (19403)*
- Audit du développement et de l'exploitation de l'infrastructure à clé publique (19465)
- Audit de la conformité de FileNet pour SAP (19478)
- Audit de la sécurité et de l'exploitation du Mobile Device Management MDM (20206)
- Audit de la sécurité informatique des systèmes domotiques (20469)

Contrôle fédéral des finances

- Peer Review 2020 (19511)*

Office fédéral du personnel

- Audit du rapport sur le salaire des cadres des entreprises et des établissements de la Confédération (19271)***
- Audit du processus de personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (19320)
- Révision des comptes (20137)
- Audit des processus dans le système d'information pour la gestion des données du personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20273)
- Audit du processus du controlling des coûts du personnel – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20384)
- Audit transversal des décomptes de frais dans une sélection d'unités administratives (20401)*

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Audit de construction d'un nouveau bâtiment administratif, 2^e étape, Zollikofen (19244)*
- Audit des processus de gestion immobilière avec le domaine des EPF – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (19276)
- Audit du projet de rénovation globale de la chancellerie de Washington (19383)*

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations avec accent sur le projet de construction Posieux (20026)*
- Audit de suivi de la mise en œuvre des principales recommandations (20205)*
- Audit du projet informatique clé SUPERB23 (20407)*
- Audit de la sécurité informatique des systèmes domotiques (20469)

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

Secrétariat d'Etat à l'économie

- Audit de l'efficacité de la révision interne (19282)
- Audit de la pérennité économique des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale (19437)*
- Audit transversal des décomptes de frais dans une sélection d'unités administratives (20401)*
- COVID-19: Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Agroscope

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations avec accent sur le projet de construction Posieux (20026)*

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

Secrétariat général

- Audit du système de gestion des risques auprès de Swisscom (19202)

Office fédéral des transports

- Audit de la mise en œuvre des mesures de l'accès au rail pour personnes à mobilité réduite (18376)*
- Audit de la comptabilité analytique (19343)*
- Révision des comptes (20187)*
- Analyse des rapports des instances de surveillance NLFA et Réunions de coordination avec les instances de surveillance (20188)

Office fédéral de l'aviation civile

- Audit de subventions (19375)*

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

Office fédéral de l'énergie

- Révision des comptes (20190)
- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles concernant les subventions SuisseEnergie (20213)*
- Audit du processus de finalisation du décompte final du Programme Bâtiments partie A (20230)*

Office fédéral des routes

- Audit des processus de gestion des immobilisations – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20334)

Office fédéral de la communication

- Audit du décompte de la taxe sur la valeur ajoutée de Billag (19516)**

Office fédéral de l'environnement

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (20242)*

**FONDACTIONS, ÉTABLISSEMENTS,
FONDS ET ORGANISATIONS SPÉCIALES****Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (AAQ)**

- Révision des comptes du Conseil d'accréditation et de son agence (20321)

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

- Révision des comptes (19296, 20135)
- Audit de la surveillance de la cybersécurité chez les prestataires de services financiers (20013)*

Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)

- Révision des comptes (20258)

Billag SA

- Audit du décompte de la taxe sur la valeur ajoutée de Billag (19516)**

BLS SA

- Audit de la comptabilité analytique (19343)*

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

- Révision des comptes (20326)

Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA

- Audit de l'appel d'offres et de la gestion des contrats d'un projet de construction (19230)*

Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST)

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (20264)*

Conférence suisse des hautes écoles (CSHE)

- Révision des comptes (20325)

Conférence suisse sur l'informatique (CSI)

- Révision des comptes (20017)
- Révision des comptes eOperations Suisse SA (20234)

Conseil des EPF

- Révision des comptes (20303)

Domaine des EPF

- Audit des processus de gestion immobilière avec le domaine des EPF – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (19276)
- Révision des comptes (20183)

École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

- Audit de construction de la centrale thermique et du Centre de données à Ecublens (19436)*
- Révision des comptes de la Société pour le Quartier de l'Innovation de l'EPFL (20245)
- Révision des comptes (20316)
- Révision des comptes de la Société simple du Quartier Nord (20318)

École polytechnique fédérale de Zurich (ETH Zurich)

- Révision des comptes (20306)

Fondation du Parc national suisse (FPN)

- Révision des comptes (20186)

Fonds de compensation de l'assurance-chômage

- Révision des comptes (19021, 20002)
- Audit du décompte AVS pour les indemnités de l'assurance-chômage (20296)
- COVID-19 : Audit des mesures de la Confédération (20529)*

Fonds national suisse (FNS)

- Révision des comptes (20322)

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

- Révision des comptes (20184)

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

- Révision des comptes (20191)*

Fonds Suisse pour le Paysage (FSP)

- Révision des comptes (20185)

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

- Révision des comptes (19479, 20327)

Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)

- Audit des décomptes des projets de coopération du SECO (20254)
- Révision des comptes (20255)

Institut fédéral de métrologie (METAS)

- Révision des comptes (20252)

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

- Révision des comptes (20308)

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

- Révision des comptes (20312)

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

- Révision des comptes (20310)

Paul Scherrer Institut (PSI)

- Révision des comptes (20314)

Division alcool et tabac de l'AFD (ex Régie fédérale des alcools)

- Révision des comptes (20259)

RUAG International Holding SA

- Audit de la gestion des risques et de la conformité (20432)*
- Audit du déroulement financier de la dissociation des activités (20535)**

Swisscom SA

- Audit du système de gestion des risques (19202)

Swissmedic, Institut suisse des produits thérapeutiques

- Révision des comptes (19016, 20006)
- Audit du système de gestion de la conformité (20269)*

swissuniversities

- Révision des comptes (20324)

Switzerland Global Enterprise (SGE)

- COVID-19: Audit des mesures de la Confédération (20529)*

ORGANISATIONS ET COOPÉRATIONS INTERNATIONALES

Association européenne de libre-échange (AELE)

- Participation du CDF en qualité de membre du Comité d'audit (20437)

Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

- Révision des comptes (20337)

Organisation météorologique mondiale (OMM)

- Audit des enseignements tirés dans la gestion de projets à l'exemple du projet INMET (19038)
- Révision des comptes (20345)
- Révision des comptes des Organisations affiliées et des Fonds sous gestion (20351)

Régularisation internationale du Rhin (IRR)

- Révision des comptes (20229)

Union interparlementaire (UIP)

- Révision des comptes (20336)

Union postale universelle (UPU)

- Audit de rentabilité (20091)
- Révision des comptes (20338, 20343, 20344)
- Audit du décompte 2019 du Programme des Nations unies pour le développement (20340)

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

ABRÉVIATIONS

AFC	Administration fédérale des contributions	EPT	de Lausanne Equivalent plein temps
AFD	Administration fédérale des douanes	ETS	Evaluation des technologies de la santé (ou HTA en anglais)
AFF	Administration fédérale des finances	FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
AI	Assurance-invalidité	HTA	<i>Health Technology Assessment</i> (ou ETS en français)
AOS	Assurance obligatoire des soins	IFD	Impôt fédéral direct
APG	Assurance pour perte de gains	IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	ISSAI	Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
AVS	Assurance-vieillesse et survivants	LCF	Loi sur le Contrôle fédéral des finances
BAC	Base d'aide au commandement	LCMP	Loi sur le contrôle des métaux précieux
BCM	Plan de continuité des activités	LDEP	Loi fédérale sur le dossier électronique du patient
BNS	Banque nationale suisse	LFID	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
CA	Conseil d'administration	LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
CDF	Contrôle fédéral des finances	LTrans	Loi sur la transparence
CDI	Convention de double imposition	MPC	Ministère public de la Confédération
CFF	Chemins de fer fédéraux	OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CFPP	Commission fédérale des prestations générales et des principes	OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
CMP	Contrôle des métaux précieux	OFCOM	Office fédéral de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	OFJ	Office fédéral de la justice
DEP	Dossier électronique du patient	OFROU	Office fédéral des routes
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	OFSP	Office fédéral de la santé publique
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères	OFT	Office fédéral des transports
DFF	Département fédéral des finances		
DFJP	Département fédéral de justice et police		
EMS	Etablissements médicaux sociaux		
EPF	Ecole polytechnique fédérale		
EPFL	Ecole polytechnique fédérale		



OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
RHT	Réduction de l'horaire de travail
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TPF	Tribunal pénal fédéral
TRV	Transport régional des voyageurs
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

