




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



RAPPORT ANNUEL 2021

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 TEMPS PASSE ET NOUS DONNE PARFOIS RAISON...

« Mettre l'accent sur les audits sur le terrain ! ». Cette phrase guide l'agenda du Contrôle fédéral des finances (CDF) depuis plusieurs années. La recherche des faits, la confrontation des hypothèses avec la réalité du terrain, la vérification des informations remises au Parlement ou aux citoyens, c'est le travail quotidien au CDF. Nous devons travailler sans a priori et nous tenir éloignés des positions dogmatiques.

Ces dernières années, ceci nous a parfois conduit à des constats désagréables. Le tarif des prestations médicales ambulatoire devait être révisé¹. L'alimentation des fonds de désaffectation pour les installations nucléaires et de gestion des déchets radioactifs était possiblement insuffisante². Plus de la moitié des messages du Conseil fédéral n'estimaient pas de manière fiable les impacts des décisions proposées³. L'activité des ports-francs suisses constituait un danger pour l'image internationale de la Suisse⁴. La gestion départementale de la Confédération ne sera efficace que si des contrôles transversaux forts sont mis en place, comme dans le domaine de l'informatique⁵. Des mesures ont été prises et la situation s'est souvent améliorée.

Ces dossiers sont toutefois exemplaires, car ils montrent que le CDF exerce une fonction de veille. En saisissant des dossiers avant que la crise éclate, il obéit à un autre de ses axes stratégiques « Intervenir le plus en amont possible pour identifier à temps les problèmes ».

Un domaine toujours très sensible en Suisse est celui du fédéralisme. Les audits du CDF dans les cantons ne font pas exception⁶, ils émeuvent des points sensibles. Ils sont de trois types.

Le premier type de contrôle vérifie l'application correcte du droit fédéral. Le pointage du calcul de la péréquation financière entre les cantons ou l'application correcte du droit fédéral des assurances sociales. Est-il par exemple conforme à la volonté du législateur, qu'une demande de prestation complémentaire soit refusée en moyenne dans 18 % des cas dans les cantons généreux mais dans 44 % des cas dans les cantons plus sévères⁷?

Les audits de subventions constituent le second groupe. Il s'agit de vérifier le bon usage de la manne fédérale. Par exemple les routes »

Impressum

Auteur
Contrôle fédéral des finances

Lectorat
Bettina Braun

Graphisme
Vénusia Bertin
Fanny Tinner, chezfanny.ch

Illustrations
Vénusia Bertin

Photos
Remo Eisner, remo-eisner.ch

Canton d'Argovie, Département des finances et des ressources, Agriculture Argovie (p. 20)

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

Impression
Kromer Print AG Lenzbourg

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

« INTERVENIR LE PLUS EN AMONT POSSIBLE POUR IDENTIFIER À TEMPS LES PROBLÈMES. »

nationales, les indemnités aux cas de rigueur COVID ou les 2,1 milliards de francs que la Confédération versera pour les travaux de la troisième correction du Rhône (voir chapitre 5.A de ce Rapport annuel).

Il y a enfin la manière dont les offices fédéraux gèrent leurs relations avec les cantons. C'est clairement le domaine le plus épineux. Pour la première fois, le CDF propose une étude sur la manière dont la Confédération s'organise pour gérer ses relations avec les cantons. Pour résumer: elle est mieux organisée pour connaître ses relations avec le Mexique, que celles que ses offices fédéraux entretiennent avec le Valais (chapitre 8.A).

On trouve également l'informatique dans ce troisième groupe. Il y a le défi des réseaux de télécommunications (chapitre 6.C) mais aussi la difficulté à définir et à collecter les données informatiques. Après s'être penché sur les données du

registre du commerce et celles de la circulation routière, le CDF a examiné celles du registre des faillites et des poursuites (chapitre 8.B). Au fil des audits, les constats se suivent et se ressemblent. Dans de nombreux secteurs, la Suisse a des difficultés à consolider à l'échelon suisse les données saisies dans les cantons. Ceci empêche toute mise en place du principe « once-only »⁸, pourtant adopté par la Suisse le 6 octobre 2017 à Tallinn. Mais cette situation désolante est surtout une entrave pour l'administration fédérale, les usagers des registres et les autorités de poursuite pénale.

Les raisons sont diverses. Les administrations cantonales utilisent différents logiciels, les données ne sont pas définies dans tous les cantons de la même manière, les données sont de mauvaise qualité ou incomplètes, les offices fédéraux ne reçoivent pas les données... En 2011, un avis de droit de l'Office fédéral de la justice a montré que l'adoption d'une base légale »

¹ Le rapport d'audit PA 8381 est disponible sur le site Internet du CDF.

² Le rapport d'audit PA 16409 est disponible sur le site Internet du CDF.

³ Le rapport d'audit PA 14486 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁴ Le rapport d'audit PA 12490 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁵ Le rapport d'audit PA 16255 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁶ Le rapport de synthèse PA 19473 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁷ Le rapport d'audit PA 16428 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁸ Principe selon lequel l'administration ne collecte si possible qu'une seule fois des données auprès de chaque personne ou entreprise, voir Tallinn Declaration on eGovernment (admin.ch).

constitutionnelle est la seule voie raisonnable dans le domaine informatique. Mais le dogme du fédéralisme veille. Personne n'ose aborder ce dossier de manière rationnelle et s'atteler à cette tâche constitutionnelle.

En 2014, dans notre Rapport annuel, le dessinateur Mix & Remix avait illustré les difficultés en partie fédéralistes du projet informatique «Système d'information relatif à

l'admission à la circulation» de l'Office fédéral des routes (OFROU). Ce qui avait provoqué une réaction officielle de la Conférence des gouvernements cantonaux. En juin 2015, cette dernière s'était plainte de l'impertinence de cette caricature et du CDF auprès du Conseil fédéral.

Six années ont passé et la pandémie s'est invitée dans la discussion. La saga de la statistique des cas COVID et celle du nombre de pa-

tients en soins intensifs sont venues confirmer les constats inquiétants du CDF relatifs à la disponibilité et à la qualité des données. Et finalement, le 26 décembre 2021, le conseiller fédéral Guy Parmelin, alors président de la Confédération, confiait à la SonntagsZeitung dans une interview spécifiquement consacrée à la pandémie: «il faut maintenant tirer les leçons de la pandémie. Le fédéralisme est certes un pilier de la Suisse, mais il est parfois lourd et compliqué, surtout en cas de crise». Le CDF partage cette conclusion.

Voilà. Bonne chance au CDF pour la suite. Après 34 ans au CDF, je pars fin août à la retraite. Merci à toutes celles et tous ceux qui soutiennent notre travail!

Michel Huissoud, directeur



Dessin paru en 2014 dans le Rapport annuel du CDF, p. 30 (Archive).



COUP DE PROJECTEUR

PLUS DE 20 MILLIONS DE FRANCS POUR LA CAISSE FÉDÉRALE ?

L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)⁹ accomplit ses missions de sécurité dans l'espace frontalier. Cet office et le Département fédéral des finances (DFF) ont tissé des accords avec la plupart des cantons pour exploiter des synergies avec les polices cantonales dans le domaine de la sécurité. Le CDF a examiné la mise en œuvre de ces accords, en se focalisant sur l'efficacité, l'égalité de traitement et la gestion de la collaboration avec les cantons¹⁰.

Ces conventions sont bien élaborées. Elles sont cependant conçues de façon hétérogène et se basent sur les différents besoins régionaux, définis par les cantons eux-mêmes. En effet, ces derniers restent libres de décider quelles tâches ils souhaitent déléguer à l'OFDF. Le CDF recommande à cet office d'analyser le potentiel de synergie des tâches déléguées par les cantons et, au besoin, d'adapter les conventions.

Par ailleurs, l'OFDF se charge du contrôle à la frontière dans les aéroports internationaux de Genève et de Bâle, bien que ces contrôles soient une tâche souveraine des cantons. Contrairement à la situation à l'aéroport de Zurich, les conventions conclues entre le DFF et ces deux cantons ne prévoient pas d'indemnisation de la Confédération pour le coût des contrôles des personnes. Pour le CDF, la contre-valeur de cette prestation se situe entre 17 et 22 millions de francs par an pour Genève et environ 5 millions de francs pour Bâle. Le CDF a recommandé au Secrétariat général du DFF de négocier le remboursement intégral des coûts par ces deux cantons sous la forme d'un contrat de prestations. Ce qu'il a accepté.

⁹ Au 1^{er} janvier 2022, l'OFDF a remplacé l'Administration fédérale des douanes (AFD).

¹⁰ Le rapport d'audit PA 21335 est disponible sur le site Internet du CDF.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1 : RÉSULTATS PRINCIPAUX	11
1. FINANCES PUBLIQUES ET IMPÔTS	13
A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX	14
B. LES PERTES FISCALES DE LA VENTE PAR CORRESPONDANCE DEPUIS L'ÉTRANGER	16
C. QUAND LE CDF PEUT FAIRE SON TRAVAIL, LES AUDITS DE PRIX SONT (TRÈS) RENTABLES	19
2. ECONOMIE ET AGRICULTURE	21
A. SOUTENIR UNE AGRICULTURE EFFICACE ET RESPECTUEUSE DES SOLS	22
B. UNE FLOTTE MARITIME EN CRISE	24
3. FORMATION ET RECHERCHE	27
A. L'ARGENT VERSÉ À LA FORMATION CONTINUE MÉRITE D'ÊTRE MIEUX CONTRÔLÉ	28
B. UNE FONDATION, DES MILLIERS DE LIVRES ET UNE FAILLITE LATENTE	30
4. SANTÉ ET ASSURANCES SOCIALES	33
A. INCITATIONS FINANCIÈRES ET INTERVENTIONS CHIRURGICALES	34
B. LES FAIBLESSES DE LA SURVEILLANCE DE L'AVS PERSISTENT	36
5. TRANSPORT ET ENVIRONNEMENT	41
A. RENFORCER LA SURVEILLANCE DE LA TROISIÈME CORRECTION DU RHÔNE	42
B. LA RÉNOVATION DU GOTHARD A PERMIS D'EXPLOITER DES SYNERGIES	44
C. LA SÉCURITÉ DE L'INFORMATION DES COMPAGNIES FERROVIAIRES MÉRITE UNE PLUS GRANDE ATTENTION	45
6. ARMÉE ET PROTECTION DE LA POPULATION	49
A. LE SERVICE LONG EST UN COMPLÉMENT JUDICIEUX AUX COURS DE RÉPÉTITION	50
B. UN PROJET BIEN GÉRÉ, MAIS LES RISQUES ENVIRONNANT LE MENACENT	53
C. LES SYSTÈMES DE COMMUNICATION DE CRISE EN DIFFICULTÉ	54
7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER	57
A. AMÉLIORER LA CLARTÉ DANS LES PROCÉDURES DE RESTITUTIONS D'AVOIRS ILLICITES	58
8. JUSTICE ET POLICE	63
A. LES RELATIONS ENTRE LES CANTONS ET LA CONFÉDÉRATION N'ONT PAS DE PILOTES	64
B. LES DÉFIS DES OFFICES DES POURSUITES ET DES FAILLITES À L'ÈRE DIGITALE	66
C. DES PISTES POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ	68
9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION	73
A. L'INFORMATIQUE DES DOUANES AU DÉFI DE L'ÉLABORATION DES BASES LÉGALES	74
B. UNE TRANSITION BIEN MAÎTRISÉE POUR LA GESTION DES AFFAIRES FÉDÉRALES	76
C. DES PORTAILS POUR LE PUBLIC, DÉVELOPPÉS EN ORDRE DISPERSÉ	77
D. LA MUE INFORMATIQUE DU PARLEMENT DANS UNE SITUATION DIFFICILE	78

PARTIE 2 : MOYENS ET CHIFFRES	81
1. LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE : OBJECTIFS, RESSOURCES ET CHAMPS D'AUDIT	83
A. OBJECTIFS	83
B. DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES À UNE SURVEILLANCE ÉLARGIE	84
C. ASSURANCE-QUALITÉ ET RESSOURCES	85
D. PRINCIPAUX CHAMPS D'AUDIT	86
2. RECOMMANDATIONS AUX AUDITÉS ET ANNONCES AU CONSEIL FÉDÉRAL	89
A. RECOMMANDATIONS ÉMISES ET ACCEPTÉES PAR LES ENTITÉS AUDITÉES	89
B. RECOMMANDATIONS OUVERTES DANS LES OFFICES	89
C. ANNONCES D'IRRÉGULARITÉS IMPORTANTES AU CONSEIL FÉDÉRAL	92
D. ANNONCES D'IRRÉGULARITÉS IMPORTANTES AU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES	94
3. PUBLICATION DES EXAMENS DU CDF ET ACCÈS À L'INFORMATION	95
A. PUBLICATION DES AUDITS	95
B. RÉSONANCE MÉDIATIQUE DU CDF ET DEMANDES D'INFORMATION	96
C. ACCÈS AUX DOCUMENTS OFFICIELS	97
4. LANCEURS D'ALERTE (WHISTLEBLOWING)	98
5. ORGANIGRAMME DU CDF	100
6. LE CDF : RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES	101
A. LE PERSONNEL DU CDF	101
B. LES FINANCES DU CDF	102
ANNEXES	105
APERÇU DES AUDITS RÉALISÉS (NUMÉROS DE MANDAT)	107
ABRÉVIATIONS	114

PARTIE 1

RÉSULTATS PRINCIPAUX DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2021



1. FINANCES PUBLIQUES ET IMPÔTS

1. FINANCES PUBLIQUES ET IMPÔTS

Comme de coutume, le CDF remplit au plus juste son mandat légal et examine les comptes de la Confédération. Les résultats apparaissent dans les prochaines pages, de même que ceux sur les mesures liées à la crise sanitaire. D'autres examens ont eu trait aux pensions des anciens magistrats fédéraux, aux pertes fiscales engendrées par la vente par correspondance et à l'utilité pécuniaire des audits de prix du CDF.

A. LE CDF ATTESTE LA RÉGULARITÉ DES COMPTES FÉDÉRAUX

Chaque année, l'examen des comptes de la Confédération constitue l'une des tâches historiques du CDF. Un travail de longue haleine lors duquel son personnel peut compter sur ses partenaires des audits internes de l'administration fédérale¹¹. Depuis juin 2015, le CDF publie non seulement son attestation mais également le détail des résultats de cet audit¹². Cette transparence reste une rareté au plan européen.

Pour l'année 2020, le compte de résultats de la Confédération affiche une perte de 16,9 milliards de francs¹³. Ce résultat reflète l'impact de la crise sanitaire sur le ménage fédéral, même si la Confédération a dégagé sur la décennie près de 8 milliards d'excédents (voir le graphique ci-dessous). Le résultat 2020 provient de la différence entre 70,6 milliards de revenus et 88,3 milliards de charges, auxquels s'ajoutent un résultat financier négatif de 627 millions de francs et un revenu de 1,3 milliard de participations¹⁴.

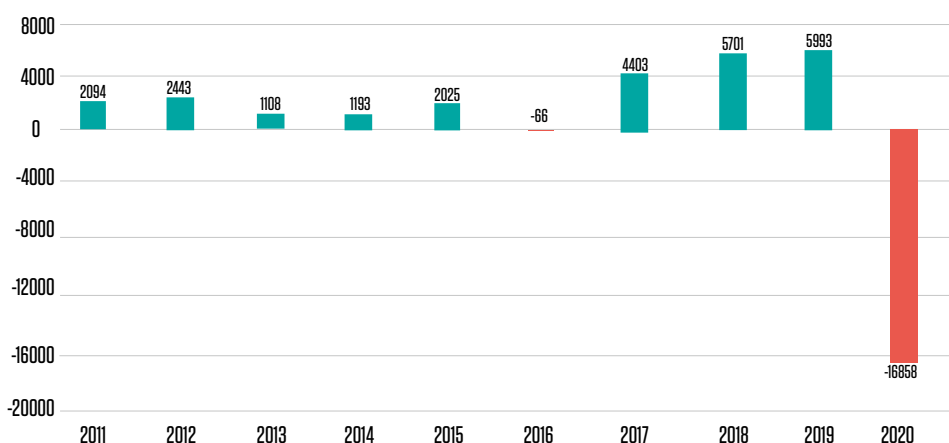
¹¹ Le champ d'audit complet du CDF est décrit dans la deuxième partie de ce Rapport annuel, p. 81. Ces comptes sont présentés sur la base des règles comptables internationales pour le secteur public (*International Public Sector Accounting Standards*, ou IPSAS) avec quelques exceptions énumérées dans l'Ordonnance sur les finances de la Confédération du 5 avril 2006.

¹² Le rapport d'audit PA 20134 est disponible sur le site Internet du CDF.

¹³ La crise sanitaire a grevé les comptes fédéraux pour un total de 17,2 milliards : 16,9 milliards de charges extraordinaires auxquelles s'ajoutent 326 millions de charges inscrites au budget ordinaire.

¹⁴ Il s'agit du résultat net tiré des participations détenues dans les entreprises de transport concessionnaires (dont les CFF), La Poste, Swisscom et RUAG.

Solde du compte de résultats de la Confédération
(en millions de francs, 2010-2020)



SOURCE : AFF, COMPTE D'ÉTAT, TOME 1



Légalité d'une provision dans le compte de financement toujours en question

Le constat critique du CDF sur la légalité de faire figurer la dissolution des provisions relatives à l'impôt anticipé de 1,9 milliard de francs dans le compte de financement 2020 demeure. Pour le CDF, l'inscription de cette provision est contraire à la Loi sur les finances de la Confédération (LFC). Celle-ci stipule que le solde de financement est présenté sur la base des dépenses et des recettes courantes, dont les provisions ne font pas partie. Depuis la première prise en compte de cette provision dans les comptes 2017, l'Administration fédérale des finances (AFF) conteste ce point.

Ces divergences devraient se résoudre avec la mise en œuvre de la motion Hegglin¹⁵, déposée en 2016, et la modification de la LFC qui va en découler. Un message du Conseil fédéral a été transmis aux Chambres fin 2019. Le Parlement a adopté les modifications de la LFC en mars 2021. Le CDF maintiendra sa réserve jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la LFC (pertinent pour les comptes 2023).

Des comptes conformes

En dépit de cette réserve, le CDF a attesté la conformité et la régularité des comptes de la Confédération. Les prescriptions légales sont remplies. Le compte d'Etat se conformait 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 26 mars 2021¹⁶. Au printemps, il a présenté ses travaux aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats.

¹⁵ 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.

¹⁶ Le rapport de l'organe de révision est disponible sur le site Internet du CDF.

1. FINANCES PUBLIQUES ET IMPÔTS

COUP DE PROJECTEUR

LE CDF PROLONGE SES EFFORTS DANS LE SUIVI DES MESURES LIÉES AU COVID-19

Le CDF a réalisé depuis 2020 un travail considérable d'analyse de données et de suivi en lien avec les mesures fédérales prises pour lutter contre les conséquences économiques de la crise sanitaire engendrée par la pandémie. Ce travail a été poursuivi en 2021. Des analyses trimestrielles ont concerné, entre autres, les aides au secteur culturel, les allocations perte de gains, les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT), les cas de rigueur pour les entreprises, les cautionnements solidaires, etc¹⁷.

Des études dans des domaines spécifiques ont aussi été réalisées ou, plus rarement, intégrées dans le cadre d'audits prévus au programme annuel du CDF¹⁸.

Premier exemple, la recapitalisation de Skyguide Swiss Air Navigation Services Ltd (ci-après Skyguide) pour laquelle la Confédération veut débloquer 500 millions de francs d'ici 2022¹⁹. Ici, le CDF a examiné si ces besoins de refinancement étaient adéquats compte tenu des liquidités et du contexte de pandémie. Pour lui, l'estimation des besoins de financement se justifie. Mais, il existe un risque sérieux que ces mesures ne soient pas suffisantes. Outre l'incertitude sur la reprise du marché de l'aviation, le CDF se demande si Skyguide respectera les objectifs d'efficacité exigés par l'Union européenne auxquels l'entreprise est soumise.

Dans un autre domaine, le CDF a examiné l'engagement de l'armée, de la protection civile et du service civil lors de la pandémie²⁰. Cette évaluation s'est appuyée sur les expériences de la première et de la deuxième vague. Des études de cas ont été menées dans plusieurs cantons. Ce travail conclut que la coordination a fonctionné de manière insuffisante lors de la première vague de la pandémie. Des améliorations ont pu être apportées au fil du temps, notamment lors de la deuxième vague. La collaboration entre les différents acteurs doit toutefois être clarifiée de façon contraignante. En cas de crise grave, elle doit garantir que les ressources aillent là où elles sont le plus nécessaires et éviter de recourir à des jours de service si d'autres moyens sont possibles.

¹⁷ Tous ces travaux sont disponibles sur le site Internet, sous l'onglet : Finances publiques & Impôts.

¹⁸ Dans son examen sur les échanges entre l'administration fédérale et les autorités cantonales, le CDF a analysé le flux d'informations entre ces dernières au début de la crise sanitaire en 2020 (sur cet aspect, voir le chapitre 8.A).

¹⁹ Le rapport PA 21112 est disponible sur le site Internet du CDF.

²⁰ Le rapport PA 20542 est disponible sur le site Internet du CDF.

²¹ Le rapport d'audit PA 20452 est disponible sur le site Internet du CDF.

B. LES PERTES FISCALES DE LA VENTE PAR CORRESPONDANCE DEPUIS L'ÉTRANGER

Avant l'explosion du volume d'affaires lié à la vente par correspondance (VPC) durant la crise sanitaire, le CDF s'est intéressé à ces échanges commerciaux sous l'angle fiscal²¹. En effet, depuis 2019, les sociétés étrangères actives dans les petits envois vers notre pays et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 100 000 francs sont assujetties à l'impôt. Elles doivent s'inscrire à l'Administration fédérale des contributions (AFC). Pour leurs consœurs dont le chiffre d'affaires est, lui, de moins de 100 000 francs, la TVA n'est pas prélevée pour les petits montants inférieurs à cinq francs.



Le CDF a examiné si cette nouvelle réglementation des VPC fonctionnait. Autrement dit, si les autorités fédérales sont en mesure de garantir que toutes les entreprises de VPC étrangères sont inscrites au registre des assujettis et que l'encaissement de la TVA est perçu dans sa totalité? Clairement, non.

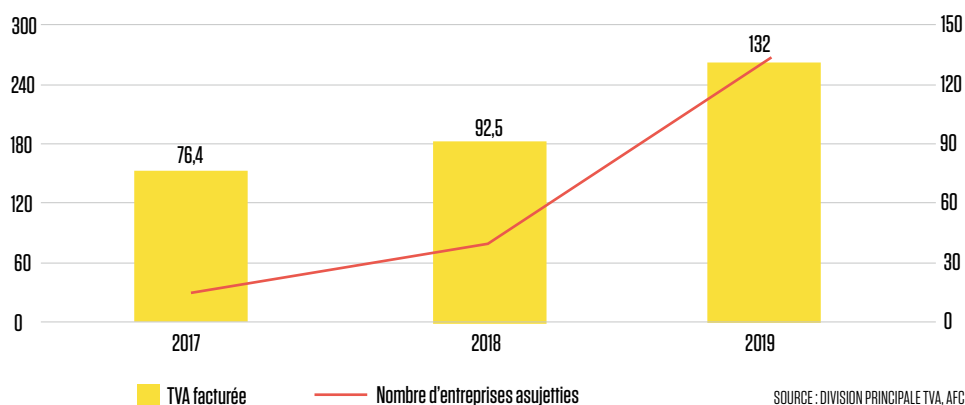
En effet, l'AFC ne dispose pas de moyens efficaces pour identifier les sociétés de vente par correspondance basées à l'étranger qui atteindraient la limite d'assujettissement. D'une part, elle n'a pas de données électroniques sur ces petits envois de marchandises et, d'autre part, les plateformes en ligne n'ont pas d'obligation de l'informer. De plus, l'AFC ne peut garantir la bonne exécution de la loi, ses possibilités d'agir hors de Suisse étant très limitées. En raison du manque de traités internationaux en matière d'assistance administrative, l'accès à ces entreprises de VPC étrangères n'est possible qu'en matière pénale et uniquement pour des vendeurs basés dans une partie des pays de l'Union Européenne (via l'accord de lutte contre la fraude).

Entreprises absentes des registres, préjudice fiscal en dizaines de millions

Prenons, par exemple, le volet de l'enregistrement des sociétés. Après l'adaptation de la Loi sur la TVA (LTVA) pour la vente par correspondance en 2019, 196 entreprises étrangères se sont inscrites à l'AFC (voir le graphique ci-dessous). Nouvellement assujetties, ces entreprises ont décompté 26,2 millions de francs de recettes de TVA pour l'année en question.

Sociétés de vente par correspondance assujetties à la TVA

Nombre d'entreprises et volume de TVA facturée (en mio. CHF)



1. FINANCES PUBLIQUES ET IMPÔTS

Or, constate l'enquête du CDF, des entreprises de VPC étrangères restent absentes de ce registre, sans qu'il soit possible de les repérer avec certitude et efficacité. Selon l'AFC, le préjudice se monterait pour la seule année 2019 à environ 60 millions de francs, des pertes potentielles liées au chiffre d'affaires non taxé créé par le commerce en ligne.

Une révision partielle de la LTVA devrait proposer des mesures pour corriger ces problèmes connus. Il est prévu d'assujettir à l'impôt les plateformes électroniques d'échanges pour les biens achetés par leur intermédiaire, ce qui devrait réduire la perte actuelle sur les recettes de la TVA. Si ces plateformes ou des entreprises de vente par correspondance ne respectent pas leurs obligations, l'AFC pourrait prononcer une interdiction d'importation de leurs envois. Si cette mesure n'est pas suffisante, ces envois pourraient être détruits.

COUP DE PROJECTEUR

LES RETRAITES DES MAGISTRATS SONT BIEN GÉRÉES

Pour la première fois, et sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin), le CDF a audité le régime de retraite des magistrats. Le cercle de ces derniers comprend les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les juges fédéraux. Publié, cet audit a évalué si les modalités de calcul et de versement des pensions de retraite étaient correctes et conformes à la loi en vigueur²².

Les coûts annuels de ce régime particulier frôlent les 15 millions de francs. Une centaine d'anciens magistrats ou leurs survivants disposent d'un droit aux prestations fédérales. Trois quarts d'entre eux étaient juges fédéraux, alors que le dernier quart se composait de membres du Conseil fédéral et de chanceliers de la Confédération.

Les résultats de cet examen sont bons. Le dispositif actuel s'appuie d'une part sur des règles claires quant aux droits conférés et, d'autre part, sur la responsabilité individuelle des retraités. Simple et efficace, ce régime doit faire l'objet d'ajustements marginaux. Le CDF recommande à la Chancellerie fédérale (ChF), en collaboration avec le Tribunal fédéral, d'appliquer des mesures pour écarter les demandes rétroactives de pensions de retraites et de survivants, ou pour les limiter dans le temps.

²² Le rapport d'audit PA 21541 est disponible sur le site Internet du CDF.



C. QUAND LE CDF PEUT FAIRE SON TRAVAIL, LES AUDITS DE PRIX SONT (TRÈS) RENTABLES

En 2019, la Confédération a acheté pour environ 6,1 milliards de francs de biens et services auprès de prestataires privés. Environ la moitié de ces achats s'est fait de gré à gré, dont près de 1,9 milliard pour le seul Département fédéral de la défense, de la population et du sport (DDPS). Il existe toujours dans ces marchés de gré à gré le risque que les fournisseurs facturent à la Confédération un prix trop élevé. Il est en effet difficile d'évaluer un tarif adéquat en l'absence de concurrence pour un marché conclu de cette manière.

Le CDF peut examiner un contrat de ce type²³. Seule condition, l'office fédéral doit convenir contractuellement d'un droit de regard avec le fournisseur. Comme le montre le tableau ci-contre, l'organe de contrôle note qu'en 2019, 294 contrats de plus d'1 million de franc ont été passés de gré à gré sans droit de regard. Ces contrats représentaient un volume total de 1,4 milliard de francs. Là encore, la majorité des contrats passés sans droit de regard – 211 pour un total de 903 millions de francs – se trouvait au DDPS.

	Nombre	Volume (en mia. CHF)
Contrats avec droit de regard	209	2,4
Contrats sans droit de regard	294	1,4
Contrat sans information sur le droit de regard	36	0,09

Entre 2015 et 2019, le CDF a effectué plusieurs audits de prix. En chiffres, il s'agit d'une trentaine de contrats pour un montant total de 716 millions de francs. Pour 17 contrats sous revue, l'audit a mené à une réduction potentielle du prix d'environ 10,1 millions de francs au total. Dans ces cas, le CDF recommande à l'office acquéreur d'imposer une réduction de prix. Selon leurs propres déclarations, les offices acquéreurs ont demandé le remboursement de 10 millions (environ 99 %) sur ces 10,1 millions de francs.

²³ Le rapport d'audit PA 19245 est disponible sur le site Internet du CDF.



2. ÉCONOMIE ET AGRICULTURE

2. ÉCONOMIE ET AGRICULTURE

Deux thèmes majeurs ont occupé le CDF en 2021. Tout d'abord, une évaluation sur les outils visant à soutenir une agriculture écologique tout en maintenant des rendements acceptables pour le monde agricole suisse. Puis, un examen de la surveillance mise en place dans le domaine des cautionnements des navires de haute mer. Dans ces deux cas, plusieurs centaines de millions de francs sont en jeu.

A. SOUTENIR UNE AGRICULTURE EFFICACE ET RESPECTUEUSE DES SOLS

Les autorités fédérales encouragent des modes de production agricole alliant efficacité et respect de l'environnement. Et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) dispose de deux outils à cette fin : d'un côté, le programme d'utilisation durable des ressources (ci-après « programme Ressources ») et de l'autre, les contributions à l'efficacité des ressources (CER). Ces outils diffèrent en ce qui concerne le mode de financement. Ils sont utilisés notamment pour réduire les émissions d'ammoniac et préserver la fertilité des sols²⁴. C'est sur ces deux thèmes que le CDF a évalué la conception, la mise en œuvre et l'impact des outils de l'OFAG²⁵. Globalement, l'évaluation a donné de résultats mitigés.

Depuis 2008, l'OFAG a cofinancé jusqu'à hauteur de 80 % quelque 44 projets régionaux via son programme Ressources. En clair, les agriculteurs²⁶ testent à titre expérimental si des méthodes jugées efficaces scientifiquement le sont aussi dans la pratique. La Confédération a investi près de 150 millions de francs pour 23 projets, achevés en 2018. Depuis 2014, les méthodes efficaces et adaptées à la pratique peuvent être transférées et financées via les CER. Le but est de promouvoir l'usage de ces méthodes à large échelle. Fin 2019, les autorités fédérales avaient octroyé 149 millions pour un type de CER (rampes d'épandage à tuyaux flexibles) via les paiements directs.

²⁴ Dans le cas de la limitation des émissions d'ammoniac, il s'agit principalement des techniques d'épandage du lisier pour réduire ces émissions. Pour le maintien de la fertilité du sol, le traitement des sols sans labour pour favoriser la formation d'humus et la résistance à l'érosion est pris en compte.

²⁵ L'évaluation PA 19337 est disponible sur le site Internet du CDF.

²⁶ Les agriculteurs restent libres de participer – ou non – au programme Ressources et/ou de demander des CER via les paiements directs.

Un dispositif apprécié par l'agriculture, malgré quelques défauts

Lors de son évaluation, le CDF note que le programme Ressources est apprécié par les cantons et les agriculteurs. Ces derniers essaient de nouvelles techniques de production avec un risque financier faible et profitent d'une aide technique bienvenue. L'impact en termes d'investissement personnel, administratif et financier reste toutefois important. Cela exige que les entités responsables de projets, en particulier les services cantonaux de l'agriculture, disposent des ressources conséquentes ainsi qu'une forte participation des agriculteurs concernés.

Autre bémol relevé par le CDF, plus d'une douzaine de demandes de projets pratiquement identiques en termes de méthodes d'épandage de purin ont été approuvées dans la phase initiale. Ceci n'est pas conforme à la conception du programme dont la raison d'être est l'exigence d'innovation. Mais au final, le déploiement de ces mesures d'encouragement sur la quasi-totalité du territoire a eu des effets positifs. Dès 2015, plus du tiers des exploitations concernées usaient des techniques réduisant les émissions polluantes.

Les CER ne sont cependant pas suffisantes dans leur conception actuelle. Cela vaut pour l'application durable de techniques culturales préservant le sol (sans emploi d'herbicides), mais encore plus pour les méthodes d'épandage (réduction des émissions d'ammoniac). En raison de la forte densité d'animaux de rente, la Suisse est le deuxième pays européen qui émet le plus d'ammoniac sur sa surface agricole utile. L'évaluation du CDF estime à 10 % le potentiel de réduction des procédés de limitation de ces émissions. Pour atteindre la valeur de 25 000 tonnes par an fixée dans les Objectifs environnementaux pour l'agriculture en 2008, la réduction des émissions d'ammoniac devrait être de 40 %. La contribution qu'apportent les mesures subventionnées n'est pas mise en relation avec les objectifs fixés, juge le CDF.

Une feuille de route et des mesures supplémentaires à définir

Le CDF recommande à l'OFAG de continuer de promouvoir la réduction des émissions d'ammoniac mais en prévoyant des mesures affichant une réelle efficacité et allant au-delà de l'application de techniques d'épandage pour réduire les émissions. Il convient de définir une feuille de route, avec des objectifs et un calendrier, ainsi que de prévoir des mesures supplémentaires pour le cas où les objectifs ne seraient pas atteints.

L'OFAG a accepté les recommandations du CDF.

B. UNE FLOTTE MARITIME EN CRISE

Le marché de la navigation en haute mer a traversé une crise durable depuis près de onze ans, et ce jusqu'au début de 2020. Plusieurs armateurs suisses ont été en proie dès 2016 à des difficultés économiques considérables. Face à leur incapacité à rembourser les créances dues aux banques lors de l'achat de navires de haute mer, celles-ci ont sollicité la Confédération qui avait cautionné ces prêts. Les pertes totales s'élevaient à 350 millions de francs pour la caisse fédérale en novembre 2020. A cette même date, 19 navires étaient encore exploités sous pavillon suisse dont 18 au bénéfice de prêts cautionnés par la Confédération pour près de 332 millions de francs²⁷.

Depuis 2016, le CDF a révélé de graves lacunes dans la surveillance des cautionnements en matière de financement des navires de haute mer²⁸. Un nouvel examen du CDF a été réalisé pour savoir si la réponse des autorités fédérales à ces lacunes a été suffisante²⁹.

Il en ressort que la collaboration transversale s'est intensifiée entre l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) – en charge de la surveillance liée au pavillon suisse – et l'Office fédéral de l'approvisionnement économique (OFAE), en charge des questions financières pour les navires au bénéfice d'un cautionnement de la Confédération. Cette collaboration s'est aussi renforcée avec le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (SG-DEFR) et l'AFF, aussi très impliqués dans la gestion de ce dossier.

La gestion de crise ne remplace pas une activité crédible de surveillance

Dès le printemps 2019, le SG-DEFR a institué – sur une base permanente – une organisation de crise interdépartementale. Celle-ci étudie des solutions pour les entreprises ayant des navires cautionnés par les autorités fédérales et en proie à des difficultés. Il s'agit par ce biais de réduire l'exposition de la Confédération si les cautionnements venaient à être sollicités.

De son côté, l'OFAE a acquis des compétences financières pour garantir une surveillance plus professionnelle des navires cautionnés. Mais le CDF note que cet office manque de poigne face aux armateurs. Des rapports trimestriels sont livrés par ces sociétés jusqu'à trois mois et demi après la fin du trimestre en question, et sont donc discutés avec le propriétaire du bateau avec retard. En outre, l'OFAE tolère de ne pas obtenir les rapports des organes de révision des armateurs, pourtant en difficulté économique, et ce, neuf mois après la date de clôture du bilan.

²⁷ Au moment de l'audit du CDF, quatre de ces navires devaient être vendus dans les meilleurs délais, dans le cadre de la gestion de crise mise en place par les autorités fédérales.

²⁸ Le rapport d'audit PA 16384 est disponible sur le site Internet du CDF. Les résultats de l'enquête administrative PA 16496 et le rapport d'audit PA 18579 ont été présentés à la DélFin.

²⁹ Le rapport d'audit PA 20408 est disponible sur le site Internet du CDF.



Le CDF s'interroge aussi sur la situation d'ensemble. Le nombre de navires de haute mer cautionnés diminue, tout autant que leur rôle dans l'approvisionnement économique du pays défini par l'OFAE. De l'avis du CDF, il n'est pas pertinent que cet office conserve une tâche de surveillance – une fois la gestion de crise passée – et que l'AFF et le SG-DEFER poursuivent un suivi de la situation. Des options alternatives devraient être examinées, à l'instar d'un transfert de tâches à des externes ou à d'autres organes de l'administration fédérale.

Un conflit d'intérêts subsiste dans ce domaine. L'OSNM vérifie le respect des dispositions de la Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse (LNM), en particulier sous l'angle de la quote-part de fonds propres. La société propriétaire d'un navire doit en effet disposer d'au moins 20 % de la valeur comptable du navire en fonds propres. Plusieurs navires ne respectent plus cette exigence et la loi prévoit des possibilités de sanction pour de tels manquements. En raison des cautionnements en cours, l'OSNM ne pourrait que difficilement activer cette option de sanction. Cette situation a déjà été plusieurs fois relevée par le CDF. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) souhaite lancer une révision de la LNM sur cet aspect.



3. FORMATION ET RECHERCHE

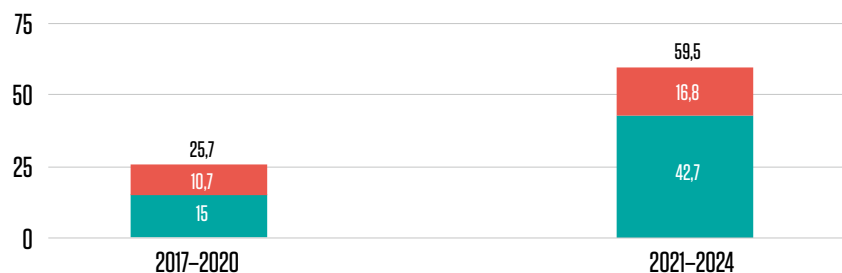
3. FORMATION ET RECHERCHE

Trois domaines ont été examinés par le CDF. Le premier a trait à la formation continue, un champ dans lequel le financement fédéral augmente et est amené à croître de façon importante ces prochaines années. Le second concerne les relations contractuelles et les engagements financiers entre l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) et une fondation proche, spécialisée dans l'histoire de l'architecture installée dans le canton de Schwyz (SZ). Enfin, le centre fédéral de compétences en matière de métrologie a fait l'objet d'un audit de performance.

A. L'ARGENT VERSÉ À LA FORMATION CONTINUE MÉRITE D'ÊTRE MIEUX CONTRÔLÉ

Les aides financières allouées à la formation continue sont en forte hausse, tant en faveur des organisations actives dans ce domaine qu'à destination des autorités cantonales en charge des compétences de base. Entre 2017–2020 et 2021–2024, les moyens à disposition ont grimpé de +57 % pour les premières, de 184,7 % pour les secondes. Comme le montre le graphique ci-dessous, le montant total des aides financières à disposition du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)³⁰ s'élève à 59,5 millions de francs pour la période 2021–2024, dont 16,8 aux organisations actives dans la formation continue (en rouge).

Des aides financières à la formation continue en hausse
Comparaison des moyens alloués entre 2017–2020 et 2021–2024 (en mio. CHF)



■ Pour les organisations de formation continue ■ Pour les cantons (compétences de base) SOURCE: SEFRI

³⁰ Le SEFRI est chargé de la mise en œuvre de la Loi fédérale sur la formation continue (LFCo). Cette loi est entrée en force au début 2017, parallèlement au message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2017 à 2020. La Confédération se doit d'établir les principes applicables à la formation continue, ainsi que de promouvoir l'acquisition et le maintien des compétences de base chez l'adulte et la formation continue.



Le CDF a examiné si la surveillance du SEFRI exercée sur ces organisations garantissait une bonne utilisation des fonds³¹. Pour ce faire, trois organisations bénéficiaires ont été retenues dans son analyse : la Fédération suisse Lire et écrire, la Fédération suisse pour la formation continue et l'Association des universités populaires suisses. Bonne nouvelle : l'examen par échantillon des pièces justificatives n'a montré aucune dépense infondée. Des améliorations sont cependant recommandées à plu-sieurs niveaux dans les directives sur les coûts imputables, ainsi que dans l'exécution de la surveillance.

Le SEFRI doit davantage déterminer lui-même les objectifs à atteindre

Durant ses contrôles, le CDF a observé que ces organisations faisaient parfois valoir auprès du SEFRI des coûts budgétés au lieu des coûts réels. Cette pratique n'est pas conforme à la Loi sur les subventions (LSu)³² où seules les dépenses effectives sont retenues pour fixer le montant des aides financières. La question de la prise en compte du travail bénévole demeurait aussi floue. La LSu reste en effet muette sur le travail bénévole et sur ce qu'il faut entendre par dépenses effectives pour ce travail. Pour le CDF, le bénévolat devient un moyen de générer des fonds. Le CDF s'attend dès lors à ce que le SEFRI récupère d'éventuels coûts surfacturés auprès des organisations. En outre, ce dernier doit établir des directives contraignantes et les mettre en œuvre auprès des organisations bénéficiaires de ses aides financières.

Le CDF a constaté que le SEFRI laisse aux organisations une trop grande marge de manœuvre pour définir les objectifs à atteindre et les indicateurs pour mesurer le degré de réalisation de ces objectifs. A sa décharge, il est correct que ces objectifs ne sont décrits que de façon très générale dans la loi. Il n'en ressort pas moins qu'il appartient au SEFRI de déterminer et de concrétiser ces objectifs généraux en des objectifs de prestations mesurables.

Surveillance financière à renforcer

Le CDF a constaté que la comptabilité des différentes organisations est tenue de manière très hétérogène, que les comptes rendus financiers remis au SEFRI sont établis manuellement et qu'ils ne livraient pas des éléments suffisamment détaillés pour que le SEFRI puisse évaluer complètement la bonne utilisation des fonds octroyés.

Enfin, le CDF n'a pas été en mesure de comprendre comment, à l'issue de la période de quatre années de subventionnement, le SEFRI entend faire valoir son droit à des remboursements auprès des entités bénéficiaires. Par exemple, en cas de prestations non fournies, ou fournies que de manière partielle.

Le SEFRI a accepté toutes les recommandations du CDF et plusieurs mesures d'amélioration étaient en cours de mise en œuvre fin 2021.

³¹ Le rapport d'audit PA 20167 est disponible sur le site Internet du CDF.

³² En particulier, l'article 14 de la LSu.

3. FORMATION ET RECHERCHE

B. UNE FONDATION, DES MILLIERS DE LIVRES ET UNE FAILLITE LATENTE

La fondation de la Bibliothèque Werner Oechslin (BWOe), du nom de l'ancien professeur d'histoire de l'architecture à l'EPFZ, a été constituée en 1998. Sise à Einsiedeln (SZ), elle conserve un fonds de plus de 50 000 ouvrages, majoritairement propriété de la famille Oechslin. L'EPFZ se trouve être le principal bailleur de fonds de cette fondation : 98 % des recettes en 2018, 71 % en 2019. Or, elle n'est pas majoritaire au Conseil de fondation et ne peut de ce fait garantir que l'utilisation des fonds et que les activités de la fondation correspondent à ses intérêts. C'est l'un des constats d'un audit du CDF³³.

Par le passé, la fondation BWOe et la bibliothèque de l'EPFZ ont connu des divergences sur la mise en œuvre de l'inventaire et du catalogage des ouvrages détenus par la première. Résultat, lors de l'audit, près de la moitié des livres ne se trouvait pas dans le catalogue du réseau des bibliothèques suisses. Et ce, malgré un contrat de prestations conclut entre l'EPFZ et la fondation BWOe pour 1 million de francs par an.

Des zones d'ombre à dissiper

Cet examen du CDF a aussi montré que les obligations contractuelles de la fondation BWOe sont énoncées de manière floue. La convention fixe des conditions peu adéquates pour un contrôle rigoureux des comptes et des prestations de fonds publics engagés par l'EPFZ. Il n'y a pas de buts contraignants, clairement formulés et assortis de délais pour les activités de recherche. Jusqu'ici, la surveillance de l'EPFZ a été insuffisante.

En 2005 et en 2006, la fondation Huber Kudlich de l'EPFZ (HKS) a accordé à la fondation BWOe deux prêts pour un montant de 1,8 million de francs, avec comme gage le bâtiment de la bibliothèque de la fondation BWOe. Le CDF a constaté que ces prêts ont été accordés à des conditions inférieures au marché. En raison de la situation financière tendue de la fondation BWOe, il existe un risque latent de défaillance. Lors de l'audit, et sans les contributions de l'EPFZ, la fondation BWOe n'était pas viable, ni en mesure de rembourser les prêts de la HKS.

L'EPFZ a pris connaissance des constats du CDF et recherche des solutions viables pour la bibliothèque. La fondation BWOe, présidée par Werner Oechslin suite au retrait de l'EPFZ du Conseil, et Monsieur Werner Oechslin en nom propre sont en grande partie en désaccord avec les constats du CDF. Ce dernier les maintient.

³³ Le rapport d'audit PA 20502 est disponible sur le site Internet du CDF.



COUP DE PROJECTEUR

UN INSTITUT DE RECHERCHE PERFORMANT HORS DE L'ADMINISTRATION

L'Institut fédéral de métrologie (METAS) est le centre de compétences de la Confédération pour les questions métrologiques. Ses activités sont encadrées par la Loi sur l'Institut fédéral de métrologie. Il entretient plus de 20 laboratoires physiques, chimiques et techniques. En 2019, la Confédération lui a versé 17,4 millions de francs auxquels s'ajoute la somme de 6,8 millions pour son hébergement. De plus, ce même Institut remplit des mandats confiés par le Conseil fédéral et ce, avec des contreparties directes pour l'administration fédérale d'un montant de 7,5 millions.

Le CDF a soumis METAS à un audit de performance³⁴. Cet examen montre que l'Institut est géré de manière rentable. Après son externalisation de l'administration fédérale en 2013, METAS a évolué positivement. La hausse de ses effectifs et de son chiffre d'affaires pour les mandats confiés à des tiers, ainsi que ses avancées dans plusieurs domaines se sont accompagnées d'une baisse des coûts pour la Confédération. Mais, note le CDF, il existe des indices de synergies avec d'autres laboratoires, ce qui requiert une collaboration plus poussée avec les offices fédéraux les exploitant.

³⁴ Le rapport d'audit PA 20416 est disponible sur le site Internet du CDF.



4. SANTÉ ET ASSURANCES SOCIALES

4. SANTÉ ET ASSURANCES SOCIALES

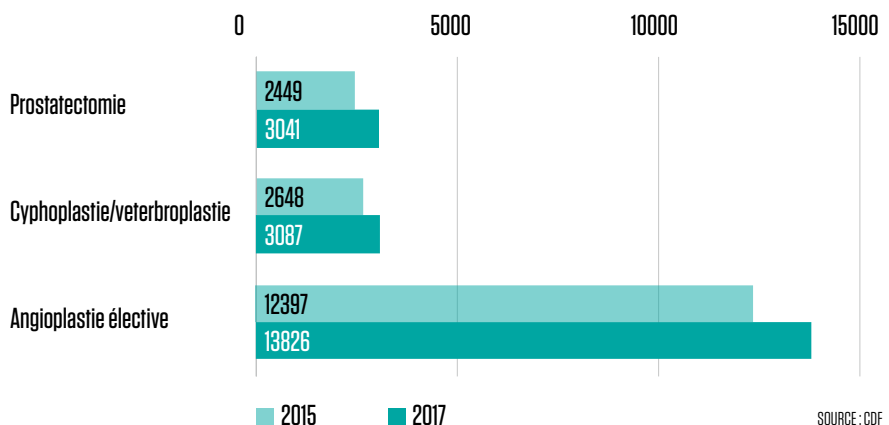
Le CDF a réalisé en 2021 une évaluation révélatrice du marché des interventions chirurgicales et son fonctionnement parfois contre-productif, le tout dans un contexte marqué par des hausses de coût persistantes.

A. INCITATIONS FINANCIÈRES ET INTERVENTIONS CHIRURGICALES

Entre 2013 et 2018, les dépenses annuelles dans le domaine de la santé ont augmenté de 3% pour dépasser la barre des 80 milliards de francs. Cette croissance constante des coûts demeure une préoccupation majeure des autorités politiques suisses. Au niveau fédéral, celles-ci multiplient des interventions pour enrayer ces hausses. Un potentiel de 20% d'économies existerait selon des calculs d'experts³⁵.

C'est dans ce contexte que le CDF³⁶ s'est demandé si les prestations médicales remboursées par l'assurance-maladie de base sont efficaces, adéquates et économiques (EAE)³⁷. Autrement dit, s'il existait des incitations financières à produire des prestations médicales allant au-delà du nécessaire et si les mesures de surveillance existantes étaient suffisantes. Pour ce faire, trois interventions chirurgicales ont été retenues : l'angioplastie élective (pose de stents en cas d'artère coronarienne rétrécie), l'ablation de la prostate en cas de cancer, ainsi que la cyphoplastie/vertébroplastie en cas de tassement des vertèbres. En 2017, ces trois types d'interventions, réalisées sur près de 20 000 patients, ont coûté 250 millions de francs (voir le graphique ci-dessous). Elles sont de plus en plus fréquentes en Suisse.

Des interventions de plus en plus pratiquées



³⁵ Département fédéral de l'intérieur (2017), Mesures visant à freiner la hausse des coûts dans l'assurance obligatoire des soins.

³⁶ Le rapport d'évaluation PA 18358 est disponible sur le site Internet du CDF.

³⁷ Il s'agit de critères légaux, plus communément connus sous l'abréviation EAE.

SOURCE : CDF

Salaire des médecins, système de marché et incitations indésirables

Première découverte, des incitations financières pas toujours désirables se logent au cœur du système de l'assurance-maladie. La plus importante de ces incitations réside dans le lien entre la rémunération des médecins et les revenus tirés du traitement de patients bénéficiaires d'assurances complémentaires. Selon les calculs du CDF, il existe une rétribution quatre fois plus élevée dans le cas d'une prostatectomie radicale réalisée sur un patient privé. Or, en cas d'intervention non nécessaire encouragée par une rémunération privée élevée, l'assurance de base est aussi impactée... En effet, cette dernière rembourse plus de la moitié du montant fixé par le tarif admis légalement.

La santé est un système de marché. Tous les hôpitaux doivent dégager des marges bénéficiaires pour assurer leurs investissements à venir. De leurs côtés, les hôpitaux privés doivent aussi rémunérer leurs propriétaires, d'où des objectifs financiers bien supérieurs à ceux du secteur public. Ces stratégies créent une pression indirecte sur les médecins. Résultat, les facteurs financiers influencent clairement le mode de prise en charge de l'angioplastie en incitant à opérer en ambulatoire les patients en assurance de base, alors que les patients privés le sont en stationnaire.

Le Conseil fédéral veut lutter contre de telles incitations financières. Sa proposition de retirer les mandats aux hôpitaux avec des incitations financières inadéquates d'ici 2025 est un pas important. L'ordonnance qui vient d'être révisée devrait entraîner des améliorations dans les cantons.

Des absences de contrôle en cascade

Pourtant, la Confédération disposerait d'un outil légal pour limiter la prise en charge des prestations qui ne remplissent pas les critères EAE. Il s'agit du catalogue des prestations. Or, aujourd'hui, cet instrument ne couvre qu'un nombre très réduit de prestations chirurgicales, ce qui explique qu'il ne joue qu'un rôle marginal.

Le CDF constate par ailleurs que les assureurs peinent à contrôler le respect de certaines limitations, ce qui réduit davantage la portée du catalogue. Ces mêmes assureurs sont censés contrôler que les prestations individuelles facturées via la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) remplissent les conditions fixées par la loi. Sauf qu'ils n'ont quasiment pas la possibilité de vérifier la pertinence des indications médicales. Leur activité de contrôle porte dès lors sur la conformité de la facturation des traitements.

Enfin, les autorités cantonales imposent aux hôpitaux, souvent de façon détaillée, des procédures pour garantir la qualité des prestations médicales. Mais elles accordent peu d'attention au contrôle de la nécessité médicale des prestations dans les cas d'espèce.

4. SANTÉ ET ASSURANCES SOCIALES

Des différences de prix incompréhensibles pour le matériel à usage courant

Dans son examen, le CDF a noté des situations difficilement explicables en termes de prix. Ainsi, le même « stent » (utilisé en angioplastie) peut être facturé à la LAMal à des prix allant de 1200 à 3500 francs, en toute opacité. Pour plus de 10 000 opérations par an, la dépense supplémentaire se chiffre en dizaines de millions de francs. En ambulatoire, les fournisseurs ne sont pas incités à négocier des prix intéressants, car ils peuvent répercuter le prix d'achat à l'assurance-maladie. Cela montre que la recommandation du Surveillant des prix de recourir aux importations parallèles paraît peu appliquée et que le manque de transparence reste patent.

Au final, le CDF émet huit recommandations à l'intention de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Elles visent à renforcer la connaissance des interventions chirurgicales problématiques et à améliorer les règles présentes dans le catalogue délimitant les prestations non remboursées par la LAMal, ainsi que leur surveillance. Le CDF déplore enfin la rareté des études portant sur les effets des différents mécanismes incitatifs dans ce domaine. L'OFSP a accepté toutes les recommandations du CDF.

B. LES FAIBLESSES DE LA SURVEILLANCE DE L'AVS PERSISTENT

Les caisses de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) versent par an quelque 45 milliards de francs à près de 2,4 millions de personnes assurées. En 2015, le CDF livrait un rapport critique sur la surveillance technique et financière de l'AVS³⁸. En substance, il estimait que les structures historiques héritées de 1948 ne correspondaient plus aux principes de bonne gouvernance, tels qu'appliqués aujourd'hui dans le secteur public. A l'époque, assurait l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), plusieurs recommandations du CDF devaient être prises en compte dans le projet à venir du Conseil fédéral sur la modernisation du 1^{er} pilier.

Six ans plus tard, la DéFin a mandaté le CDF pour savoir dans quelle mesure les recommandations de 2015 avaient été effectivement intégrées dans le projet du Conseil fédéral soumis au Parlement³⁹.

Ce nouveau rapport de suivi montre qu'elles n'ont pas été prises en compte⁴⁰. Le message du Conseil fédéral indique que ces propositions de réorganisation de la surveillance auraient été rejetées en raison des coûts énormes qu'elles provoqueraient sans amener de bénéfices supplémentaires. Le CDF a constaté que ces affirmations catégoriques ne reposent sur aucune analyse détaillée. Les faiblesses détectées dans la surveillance technique et financière de l'AVS demeurent en revanche présentes.

³⁸ Le rapport d'audit PA 14260 est disponible sur le site Internet du CDF.

³⁹ Message du Conseil fédéral du 20 novembre 2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), 19.080.

⁴⁰ Le rapport d'audit PA 21601 est disponible sur le site Internet du CDF.



Un enchevêtrement fédéral que la loi interdit au niveau cantonal

Au premier rang de ces faiblesses se trouve le statut de la Caisse de compensation (CdC) qui gère le versement des rentes. La CdC est subordonnée à deux offices fédéraux: l'OFAS et l'AFF. Autre élément du puzzle, la Caisse fédérale de compensation (CFC) est subordonnée au chef du DFF, qui représente également l'employeur de l'administration fédérale. Enfin la division inhabituelle dans la tenue des comptes entre la CdC et les fonds de compensation. En d'autres mots, il existe un enchevêtrement des tâches d'exécution et de surveillance, explicable pour des raisons historiques mais qui rend toute surveillance très aléatoire.

Il est piquant de constater que le projet de loi du Conseil fédéral impose aux établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS) une mise en place de principes de gouvernance pour garantir l'indépendance et la transparence des organes d'exécution du 1^{er} pilier. Concrètement, ces ECAS doivent avoir un statut d'établissement autonome de droit public, posséder une commission de gestion indépendante et procéder à une révision des comptes commune à toutes leurs unités par un même organe de révision. Ces excellents principes sont purement et simplement ignorés au niveau fédéral.

Vers une fusion raisonnée et économique

Lors de son réexamen de 2021, le CDF a analysé les variantes de restructuration possibles. Une analyse menée en gardant à l'esprit le principal argument du rejet de la mise en œuvre de sa recommandation de 2015, soit l'impact financier des coûts de projet.

Le CDF propose d'opter pour la variante qui consiste en une fusion complète entre compenswiss⁴¹ et la CdC sous la forme d'un établissement fédéral d'assurances sociales. En effet, compenswiss est déjà aujourd'hui un établissement de droit public doté de la personnalité juridique subordonné à un conseil d'administration. Aucune nouvelle entité ni organe ne devraient ainsi être constitués. De plus, des synergies existent déjà avec la CdC et pourraient être étendues pour réduire des frais d'exploitation. Dans un second temps, les tâches d'exécution dévolues à l'OFAS pourraient aussi être transférées dans ce nouvel établissement. Cette solution globale présenterait l'avantage de renforcer l'indépendance du 1^{er} pilier, sans faire grimper les coûts de restructuration.

⁴¹ Cette entité administre les fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG.

4. SANTÉ ET ASSURANCES SOCIALES

COUP DE PROJECTEUR

LA RÉNOVATION D'UN LABORATOIRE SENSIBLE PREND DU RETARD

Installé dans la campagne bernoise à Mittelhäusern, l'Institut de virologie et d'immunologie (IVI) est le laboratoire de référence national pour le diagnostic, le contrôle et la recherche sur les épizooties hautement contagieuses, comme la fièvre aphteuse ou la peste porcine. Le CDF a examiné l'avancement de l'assainissement des laboratoires de l'IVI et les justificatifs de la mise à niveau des installations à un niveau de biosécurité supérieur⁴². Pour ce faire, le Parlement avait débloqué un crédit immobilier de 35 millions de francs en 2016.

Le CDF constate que les objectifs de ces travaux sont partiellement atteints. A l'origine, 64 sous-projets devaient être achevés d'ici 2020. Or, selon l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), seuls 34 projets sont sur le point de l'être. Par voie de convention entre l'OFCL et l'IVI, 18 autres sous-projets (en suspens lors de l'audit) pour un investissement de 13,6 millions de francs doivent être réalisés d'ici 2024. Cette même convention indique l'abandon de 12 projets, dont une partie concerne l'assainissement du laboratoire de haute sécurité. Ces projets annulés doivent être compensés par des mesures d'organisation et de maintenance.

En raison du retard pris et des risques encourus, le CDF a recommandé une expertise indépendante pour dire si les hauts standards de biosécurité à l'IVI seront encore garantis à l'avenir. Les résultats de cette étude ont aussi été publiés par le CDF⁴³.

⁴² Le rapport d'audit PA 20417 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁴³ Uniquement en allemand, le rapport « Redimensionierung des Sanierungsprojekts und Beurteilung der Auswirkungen auf die Sicherheit am IV » est disponible sur le site Internet du CDF.





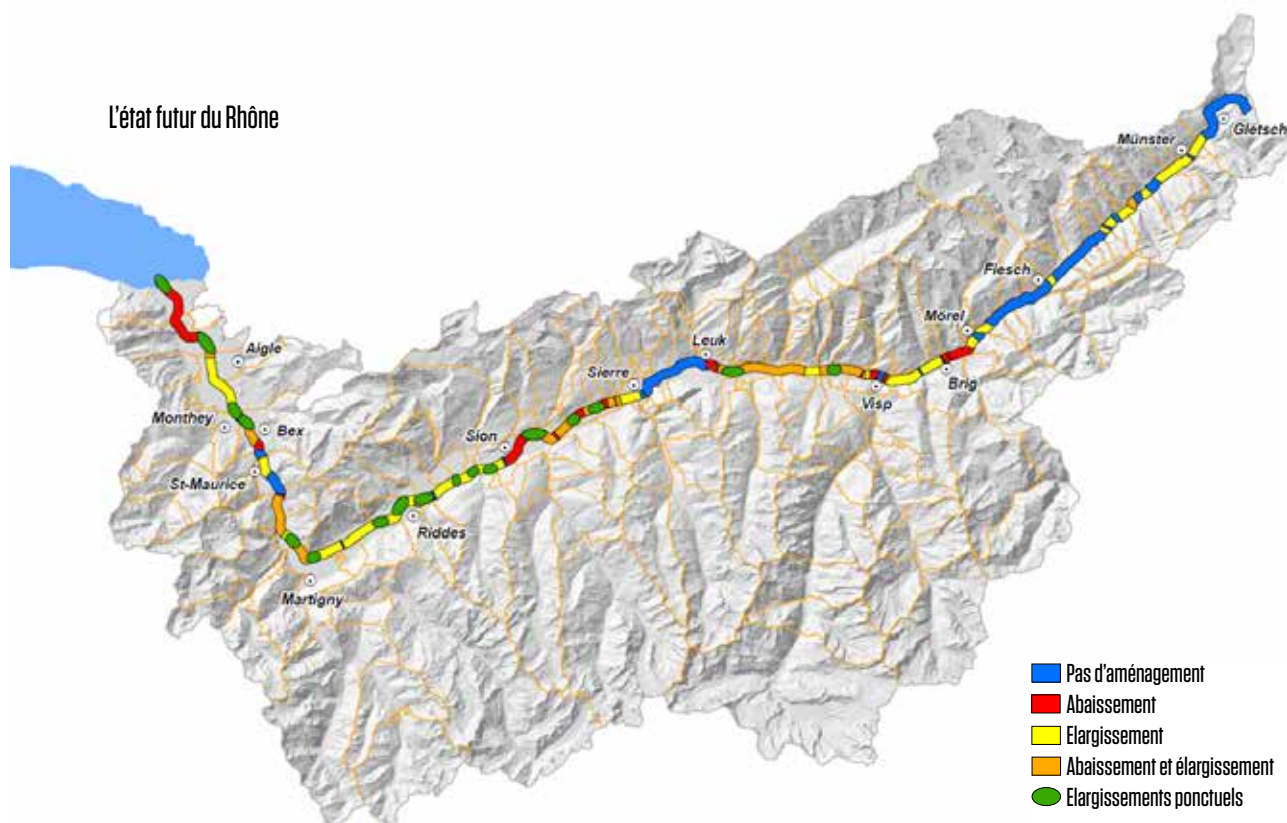
5. TRANSPORT ET ENVIRONNEMENT

5. TRANSPORT ET ENVIRONNEMENT

Le CDF a entrepris plusieurs examens complexes, tel le dossier de la troisième correction du Rhône en Valais ou celui des cyberrisques dans les infrastructures critiques ferroviaires. Des audits ont aussi eu lieu dans le domaine des routes, notamment des synergies lors de la rénovation complète du tunnel du Gothard.

A. RENFORCER LA SURVEILLANCE DE LA TROISIÈME CORRECTION DU RHÔNE

Quelque 3,6 milliards de francs – dont 2,1 à charge de la seule Confédération –, voilà l'estimation des coûts de la troisième correction du Rhône (R3). Ce projet de construction est mené par les cantons du Valais et de Vaud sous la surveillance de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Dans le cas de R3, le projet vise un double objectif : réduire les risques de dégâts en cas de crues et rendre le Rhône plus naturel. Ces aménagements se dérouleront sur plusieurs décennies.



SOURCE : PROTECTION CONTRE LES CRUES DU RHÔNE CANTON DU VALAIS



Le CDF a examiné la surveillance développée lors de l'acquisition de terrain en bordure du fleuve⁴⁴. En effet, un montant de 350 millions de francs – soit le dixième des coûts totaux du projet – doit servir à l'acquisition des parcelles nécessaires à la réalisation des travaux de construction. Les résultats de cet audit ne sont pas réjouissants et révèlent des possibilités d'amélioration dans la surveillance de l'acquisition de terrains.

Un concept de contrôle à retravailler et à valider

L'OFEV avait délégué jusqu'en février 2021 les aspects liés à la surveillance de l'achat des parcelles à l'OFROU. Or, ce mandat ne contenait aucun cahier des charges. Cela a engendré une confusion dans les rôles et la responsabilité de ces deux offices. L'OFEV a repris l'entier de la surveillance en mars 2021. Il ne disposait cependant pas de l'expérience nécessaire dans l'achat de terrains pour remplir cette tâche avec efficacité.

Pour le CDF, il est nécessaire de préciser, de compléter significativement et finalement de valider le projet de concept de surveillance élaboré par l'OFEV pour l'achat des terrains. Par exemple, les contrôles ciblés de dossiers basés sur le seul critère financier sont insuffisants. D'autres risques peuvent aussi être pertinents, comme les pollutions, la fixation d'un loyer, les indemnités versées ou un droit de rétrocession.

Des dossiers d'achats de terrain à réexaminer

Jusqu'ici, les acquisitions de terrain sont réalisées par le canton du Valais, puis font l'objet d'une demande de subvention à l'OFEV. Ce préfinancement peut donc intervenir avant que le projet ne débute dans la région concernée par les travaux. Ce mécanisme a été mis en place pour favoriser des achats anticipés de parcelles. Entre 2011 et fin 2019, six demandes d'octroi pour des achats de terrains ont été acceptées par l'OFEV pour un montant total de 19,4 millions de francs.

Le CDF a réalisé une analyse fouillée d'une vingtaine de dossiers d'achats. Ce travail a révélé des cas où des subventions ont été attribuées trop tôt ou pour des montants trop élevés⁴⁵. A un autre niveau, le salaire, les allocations familiales et les cotisations sociales d'au moins un employé du canton du Valais, ainsi que des frais administratifs ont été trop généreusement subventionnés. Le montant en jeu pour ces dépenses administratives peut être estimé grossièrement entre 500 000 et 1 million de francs. Le CDF recommande à l'OFEV de reprendre ces cas problématiques en détail et, le cas échéant, d'initier des mesures correctives, jusqu'à la rétrocession des subventions allouées au canton du Valais si ces dernières ont été payées à tort.

L'OFEV a accepté toutes les recommandations du CDF.

⁴⁴ Le rapport d'audit PA 21532 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁴⁵ Florilège : des parcelles sur lesquelles se trouvent des immeubles ont fait l'objet d'un préfinancement contrairement à ce qui avait été convenu avec les autorités concernées ; des terrains dont la nécessité pour le projet n'est pas démontrée ont été subventionnés ; ou encore, des loyers à percevoir semblent significativement inférieurs à la valeur du bien. De plus, hors du champ des subventions de l'OFEV et de sa surveillance, le CDF a constaté que des paiements directs ont été versés en sus des indemnités pour pertes de cultures.

B. LA RÉNOVATION DU GOTHARD A PERMIS D'EXPLOITER DES SYNERGIES

L'axe nord-sud du tunnel routier du Gothard a été ouvert en 1980. Son état actuel nécessite une rénovation complète, notamment pour des raisons de sécurité des usagers. Cette rénovation implique une fermeture provisoire du tunnel et la construction d'un second tube pour maintenir la liaison nord-sud. Il est prévu d'engager 2,1 milliards de francs, dont 700 millions pour la seule rénovation.

L'OFROU a-t-il identifié et exploité les synergies entre les deux tunnels ? Par exemple pour les sites d'installations, l'infrastructure de ventilation ou la ligne à très haute tension de 380 kV intégrée dans le futur tube ? Positif, l'audit du CDF estime que l'OFROU prend les décisions importantes en temps utile et exploite le potentiel de synergies en faveur de solutions uniformes en termes de sécurité, de disponibilité et de fonctionnalité entre les deux projets⁴⁶.

Le CDF rappelle que les routes nationales et les lignes de transport d'électricité font partie des infrastructures critiques du pays. Sur ce point, l'OFROU n'a pas d'analyse en termes de risques et de vulnérabilités. L'OFROU dit vouloir examiner si une telle analyse apporterait une plus-value.

COUP DE PROJECTEUR

UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DE RECOMMANDATIONS POUR L'ENVIRONNEMENT

Le CDF vérifie l'application de ses recommandations pour l'amélioration du fonctionnement de l'administration. Un audit de suivi a eu lieu fin 2020 à l'OFEV et ce, sur la base de quatre examens réalisés par le CDF en 2016 et en 2018. Ces travaux concernaient les réseaux de mesures hydrologiques, la compensation des émissions de CO₂, l'efficacité des mesures de réduction des émissions de CO₂ sur les combustibles fossiles et enfin, l'inventaire des données environnementales au sein même de l'OFEV⁴⁷.

L'audit de suivi a donné des résultats mitigés⁴⁸. Des recommandations en faveur d'une meilleure gestion des incidents et des économies dans les réseaux de mesures hydrologiques ont été mises en œuvre. Même constat dans le domaine de la compensation des émissions CO₂. En revanche, malgré de premiers travaux, la recommandation pour plus de transparence dans l'efficacité des mesures de réduction des émissions de CO₂ sur les combustibles fossiles n'est pas totalement appliquée. Enfin, trois des quatre recommandations émises dans les mesures d'observation de l'environnement restent lettre morte. Lors de l'audit, l'OFEV ne disposait toujours pas d'une vue d'ensemble sur les données environnementales collectées par ses différents domaines. Ces recommandations feront l'objet d'un suivi ultérieur.

⁴⁶ Le rapport d'audit PA 20170 est disponible sur le site du CDF.

⁴⁷ Tous les rapports d'audit PA 15331, PA 15374, PA 16393 et PA 17408 sont disponibles sur le site Internet du CDF.

⁴⁸ Le rapport d'audit PA 20242 est disponible sur le site Internet du CDF.

C. LA SÉCURITÉ DE L'INFORMATION DES COMPAGNIES FERROVIAIRES MÉRITE UNE PLUS GRANDE ATTENTION

La Suisse doit protéger ses infrastructures critiques (IC) afin qu'elles puissent assurer – si possible de façon permanente – l'approvisionnement du pays en biens et services indispensables. Selon la stratégie validée par le Conseil fédéral, le trafic ferroviaire fait partie de ces infrastructures sensibles. Ce sont près de 4,5 milliards de francs par an qui sont dévolus à l'entretien de ce réseau ferroviaire et son extension. Le CDF a audité quatre compagnies⁴⁹ pour savoir si, en cas de cyberattaques, les exigences minimales de protection en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) étaient respectées⁵⁰.

Méthodologiquement parlant, le CDF a suivi la démarche proposée par l'OFAE et a utilisé la « norme minimale pour améliorer la résilience informatique » comme indicateur. Cette norme couvre cinq dimensions (identifier, protéger, détecter, réagir et récupérer). Un niveau minimal doit être atteint pour les IC.

Résultat, les sociétés ferroviaires sous revue ont des efforts à réaliser dans la mise en œuvre de la sécurité de l'information. L'audit du CDF montre que ce niveau de protection est hétérogène. Selon les compagnies et les aspects observés, il oscille d'un degré de maturité très faible à un degré de protection très largement atteint. Globalement, les grandes compagnies ferroviaires sont mieux parées en termes de sécurité des TIC que les petites. La situation de ces dernières est difficile dans ce domaine, tant au niveau de leur personnel que de leurs finances. Une collaboration avec de grandes compagnies et le recours à des services externes peuvent avoir un impact positif.

⁴⁹ Il s'agissait de la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Échallens-Bercher, des Transports publics fribourgeois, de la Zentralbahn et de la Rhätische Bahn.

⁵⁰ Le rapport d'audit PA 20389 est disponible sur le site Internet du CDF.

5. TRANSPORT ET ENVIRONNEMENT

Des cas concrets de cyber-faiblesses

Dans trois des quatre compagnies auditées, les rôles en matière de sécurité de l'information n'avaient pas ou pas suffisamment été définis dans la structure organisationnelle de l'entreprise. Ailleurs, des questions se posent sur l'exhaustivité de l'inventaire des informations et des systèmes à protéger. Les compagnies ferroviaires le savent. Elles tiennent un inventaire de ces informations. Mais ces informations se trouvent en partie dans différentes sources de données... non reliées entre elles.

La gestion des accès doit aussi être renforcée dans trois compagnies ferroviaires. Tant la gestion des comptes utilisateur que l'attribution des droits comportent de graves défauts. L'accès à distance par les fournisseurs doit être contrôlé par les clients et documenté. Des mesures urgentes pour ces compagnies doivent être prises. Dans un cas, l'accès physique à la centrale de régulation du trafic n'était pas sécurisé. Conséquence, les systèmes TIC dans cette pièce n'étaient pas protégés contre des accès indus.

En 2020, l'Office fédéral des transports (OFT) a révisé les dispositions d'exécution de l'Ordonnance sur les chemins de fer. Pour la première fois, les aspects de la sécurité de l'information y apparaissent. L'examen du CDF montre que ces dispositions mériteraient d'être encore précisées. Des recommandations ont été émises à l'intention de l'OFT et des gestionnaires d'infrastructure. Tous les destinataires souhaitent mettre en œuvre ces recommandations.





6. ARMEÉ ET PROTECTION DE LA POPULATION

6. ARMÉE ET PROTECTION DE LA POPULATION

En 2021, le CDF a évalué l'apport du service long dans le cadre de l'armée, son efficacité et ses limites pour l'organisation de la troupe⁵¹. Trois audits ont concerné des domaines plus techniques, en lien avec la sécurité informatique des données militaires et la communication sécurisée des informations.

A. LE SERVICE LONG EST UN COMPLÉMENT JUDICIEUX AUX COURS DE RÉPÉTITION

L'armée suisse a introduit voici plus de 15 ans le modèle du « service long ». Cette option permet au soldat, une fois son école de recrues terminée, d'accomplir d'une seule traite le solde de 300 jours de service. Il complète le modèle traditionnel des cours de répétition, soit trois semaines par an sur plusieurs années. Par année, 15 % au maximum des personnes aptes au service militaire peuvent opter pour ce service long, ce qui correspond à environ 3600 personnes. Ce service long n'existe toutefois pas dans toutes les armes, ni toutes les fonctions de l'armée.

Ce modèle présente de multiples avantages. Pour l'armée par exemple, il lui permet de disposer de militaires disponibles à très court terme. Le bataillon d'intervention d'aide en cas de catastrophe est ainsi capable de mobiliser environ 200 soldats pour venir en aide aux autorités civiles et ce, en quelques heures. Ce type d'actions urgentes restent toutefois rares. Raison pour laquelle les astreints au service long ont aussi d'autres rôles, comme des interventions dans les cours de répétition en tant qu'instructeurs. Une partie d'entre eux sont aussi engagés dans des fonctions permanentes, à l'instar de la compagnie d'intervention d'aviation qui décharge le personnel civil sur les aérodromes militaires.

D'après les calculs du Groupement Défense, les coûts d'exploitation diminueraient d'un peu plus de 20 millions de francs si la part d'astreints au service long doublait. Ce chiffre ne tient pourtant pas compte des coûts d'investissement, qui devraient aussi diminuer. Bien que les montants des allocations pour perte de gain (APG) soient inférieurs à ceux du modèle des cours de répétition, les militaires en service long coûtent un peu plus cher en raison d'une période de service bien plus longue. Au final, estime le CDF, les différences entre ces deux modèles ne sont pas si grandes pour le contribuable.

⁵¹ Le rapport d'audit PA 20542 est disponible sur le site Internet du CDF.



La parole aux soldats et à leurs employeurs

Mais que disent les principaux concernés ? En quoi ce service long présente-t-il un avantage à leurs yeux ? Pour le savoir, le CDF a mené une enquête auprès de quelque 2400 personnes aptes au service. Plus de 20 % d'entre elles ont une préférence pour le modèle du service long, alors que près de 10 % sont ouvertes à ce modèle en même temps que le système traditionnel. Ces premiers chiffres révèlent une demande en phase avec la limite maximale de 15 % de la troupe astreinte au service long. Quant aux raisons en faveur du service long, elles se trouvent dans le fait que ce dispositif permet une meilleure conciliation avec la formation ou la vie professionnelle, ainsi que d'être une opportunité pour remplir plus vite ses obligations militaires.

Le CDF a aussi interrogé 1000 soldats engagés dans le service long ou dans le système traditionnel des cours de répétition. Les militaires en service long choisiraient nettement plus souvent le même modèle que les militaires en cours de répétition. Ils se déclarent plus motivés et croient davantage à l'utilité de leur engagement. La proportion d'individus peu motivés et pour qui l'accomplissement du service militaire ne fait que peu de sens est équivalente dans les deux systèmes.

Enfin, le CDF a pris langue avec plusieurs associations économiques. Celles-ci considèrent que le service long dispose d'une meilleure viabilité, car il met rapidement fin aux obligations militaires. Mais ce modèle n'est pas un facteur d'embauche déterminant.

La limite des 15 % doit être questionnée selon les besoins de l'armée

Le sondage du CDF montre aussi que près de la moitié des astreints qui désirent effectuer leur service sans interruption deviennent des militaires en service long. Plus inquiétant toutefois, une part importante de ces personnes sont tentées d'échapper à l'armée si elles ne sont pas admises en service long. Des mesures s'imposent à l'égard de ces dernières, car ceci pourrait exacerber le manque constant d'effectifs de l'armée.

Depuis près de dix ans, la proportion de militaires en service long est proche de la limite maximale de 15 %. L'évaluation n'a pas permis de dire quelle serait la proportion idéale entre les astreints au service long et ceux soumis au modèle traditionnel.

6. ARMEÉ ET PROTECTION DE LA POPULATION

Cette part de militaires en service long doit avant tout répondre aux besoins de l'armée. Or, la transparence manque sur ce point. La fixation des contingents n'est guère documentée. La répartition des effectifs entre les diverses armes est très difficilement compréhensible. Le Groupement Défense doit expliciter où il voit un besoin et quelle en est l'ampleur. Pour le CDF, si l'utilité de ce modèle est démontrée, il conviendrait d'envisager un relèvement de cette limite historique de 15 %, voire sa suppression. Une telle mesure permettrait à l'armée de disposer d'une plus grande flexibilité.

COUP DE PROJECTEUR

LA SÉCURITÉ INFORMATIQUE DE RUAG SA SE RENFORCE

Sur décision du Conseil fédéral le 21 mars 2018, les unités de l'ancienne société RUAG qui œuvraient quasi-exclusivement pour l'armée suisse ont été regroupées dans une division – RUAG SA – d'une nouvelle entité, RUAG MRO Holding SA (MRO CH). La Base d'aide au commandement de l'armée (BAC) a rebâti l'infrastructure et les systèmes des TIC pour RUAG SA au sein de son propre périmètre de sécurité et a repris ces données sensibles. En septembre 2021, les coûts de la dissociation du groupe étaient compris entre 74 et 78 millions de francs. Sur les 69 millions de frais déjà engagés à cette date, 40 millions l'ont été pour ce projet de dégroupement informatique (y compris 35 infrastructures propres à l'informatique décentralisée et à la RUAG Real Estate). Le projet concerne près de 2500 collaborateurs, sur plus de 20 sites en Suisse.

Ce projet d'une rare complexité a été mené à bien, quoiqu'avec six mois de retard. Lors de l'audit du CDF⁵², le nettoyage des données confidentielles et d'importance militaire sur les anciens serveurs était encore en cours. L'absence de vue d'ensemble de l'environnement de sauvegarde et d'archivage de RUAG SA constitue un risque considérable. En outre, la gestion de la continuité de l'exploitation ne devrait être opérationnelle qu'en 2023. Cette date est trop tardive pour le CDF.

En intégrant ses systèmes informatiques et de communication dans le périmètre de la BAC, RUAG SA est soumise aux prescriptions fédérales de sécurité. Le CDF constate que celles-ci ne sont pas toujours respectées, d'où des exceptions. Ces dernières doivent être levées ou, à défaut, approuvées formellement. Enfin, des tests de conformité de sécurité doivent être effectués avant la mise en service d'une application ou d'un système, ce que la BAC ne réalise pas toujours de façon systématique. MRO CH et la BAC ont acceptés les recommandations du CDF.

⁵² Le rapport d'audit PA 20431 est disponible sur le site Internet du CDF.

B. UN PROJET BIEN GÉRÉ, MAIS LES RISQUES ENVIRONNANTS LE MENACENT

Pour la première fois, le CDF a examiné le projet de Système au sol de radiocommunication aéronautique 2020 (SRA 20), mené au sein d'armasuisse⁵³. Ce système doit permettre de communiquer oralement entre les équipages d'avions militaires et civils avec leurs partenaires au sol. Une fois réalisé, il servira à guider les avions lors d'engagements, par tous les temps, et à assurer la sécurité aérienne. 126 millions de francs ont été budgétés dans le message sur l'armée 2018 pour ce projet.

La conduite du projet s'avère bonne. La gestion des risques est pertinente et aborde les risques à un stade précoce et aux bons niveaux. La direction de projet identifie quatre zones de risque : la disponibilité des ressources, les architectures de système, l'état de préparation du réseau (raccordement au réseau de conduite national) et l'exploitation. Ces risques sont incontestés par les parties prenantes, mais les discussions entre elles sur les causes et les solutions à y apporter ont donné lieu à des échanges vifs.

La direction du Département doit s'impliquer

Ces risques liés à l'environnement autour de SRA 20 menacent les objectifs à atteindre par ce projet. Des risques qui sont par exemple liés à l'absence de ressources de la BAC ou à des engagements non contraignants. D'autres risques se font jour dans l'absence d'acceptation de l'architecture informatique par la BAC. Des points d'amélioration apparaissent aussi dans le mandat confié à la BAC par armasuisse.

Le CDF estime qu'il est nécessaire d'agir sur la gestion globale du portefeuille et des ressources au DDPS. Depuis le milieu de l'année 2020, l'état-major de l'armée et la BAC travaillent pour concentrer les ressources de la BAC sur les projets importants. Le CDF salue ces mesures déjà engagées, mais estime qu'il est urgent de les piloter étroitement au niveau du commandement de l'armée et d'y associer au besoin la direction du Département. Comme le CDF prévoit d'examiner à une autre occasion le pilotage des TIC au DDPS, il a renoncé à formuler une recommandation dans le cadre de cet audit.

armasuisse et le Groupement Défense acceptent les recommandations du CDF.

⁵³ Le rapport d'audit PA 20429 est disponible sur le site Internet du CDF.

C. LES SYSTÈMES DE COMMUNICATION DE CRISE EN DIFFICULTÉ

Depuis 2001, la Suisse dispose d'un réseau de radio numérique pour les communications entre autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité. Il s'agit de Polycom, un réseau pour lequel la Confédération et les cantons ont investi près d'1 milliard de francs jusqu'en 2016. Obsolète, sa technologie de transmission est depuis 2018 adaptée afin d'être remplacée ces prochaines années. Le CDF a déjà examiné ce projet dit de « Maintien de la valeur » de Polycom par le passé⁵⁴. Un nouvel audit a été réalisé. Désormais, des problèmes techniques non résolus et des retards massifs du côté des fournisseurs mettent en danger le succès du projet « Maintien de la valeur »⁵⁵. La Confédération a prévu d'y investir environ 160 millions de francs d'ici 2030.

Pour la première fois, le CDF a aussi examiné des projets connexes à celui du « Maintien de la valeur » : soit le Système national d'échange de données sécurisé (SNEDS) et le Système mobile de communication sécurisée à large bande (MSK). Le premier projet a comme but d'appuyer le système de communication résistant aux crises. De plus, le SNEDS fournira sur cette base des informations fiables de la situation en cas d'événement, des informations indispensables à la conduite en cas de catastrophe et autres situations d'urgence. Son budget se monte à environ 150 millions de francs. Malgré un mandat légal clair, ce projet peine à avancer et demeure en phase d'initialisation depuis deux ans.

Absence de stratégie globale

Le second projet doit mettre en place et exploiter un système de communication de sécurité mobile à large bande pour la collaboration entre cantons et entre organisations chargées du sauvetage et de la sécurité. Dans son message au Parlement, le Conseil fédéral précise que la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons est identique que pour Polycom. L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) doit régler les aspects techniques et les processus pour garantir le fonctionnement de MSK. Malgré ces explications du Conseil fédéral au Parlement, l'OFPP se cantonne dans un rôle de coordination.

Pour le CDF, il manque une stratégie générale pour les systèmes de télécommunication de l'OFPP intégrée à une stratégie globale du Conseil fédéral pour l'utilisation de systèmes de communication et d'information et ce, afin d'assurer la communication dans toutes les situations. Le CDF l'avait pourtant recommandé au Conseil fédéral en octobre 2018 déjà.

L'OFPP accepte les recommandations du CDF dans une large mesure.

⁵⁴ Le rapport d'audit PA 16375 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁵⁵ Le rapport d'audit PA 21539 est disponible sur le site Internet du CDF.





7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER

Le CDF a livré une évaluation sur un dossier épineux qui implique de multiples niveaux : national et international, autorités administratives et autorités de poursuite pénale, prévenus de haut rang et populations victimes. Il s'agit des restitutions de fonds illicites, bloqués par les autorités fédérales en raison de soupçon de corruption.

A. AMÉLIORER LA CLARTÉ DANS LES PROCÉDURES DE RESTITUTIONS D'AVOIRS ILLICITES

La Suisse et sa place financière font souvent la première page des médias nationaux et internationaux, toutes deux accusées d'être le refuge de l'argent des kleptocrates. Le travail des autorités fédérales lorsqu'il s'agit de rendre ces avoirs illicites est, lui, moins médiatisé. Ces vingt dernières années, la Confédération a pourtant remis quelque 2 milliards de dollars pour une dizaine d'affaires. Et près d'1 milliard de dollars pourrait être restitué ces prochaines années. Ces affaires ? Ce sont les avoirs du Printemps arabe, les fonds Abacha au Nigéria, l'argent du clan Karimova en Ouzbékistan, ou d'autres scandales plus récents comme 1MDB en Malaisie, ou Petrobras au Brésil.

Pour la première fois, le CDF a examiné la pratique des autorités fédérales en matière de restitution de fonds mal acquis par des potentats ou par des personnes politiquement exposées (PPE)⁵⁶. En clair, il s'agit de fonds bloqués, puis confisqués après une procédure judiciaire. La Confédération s'engage pour restituer ces avoirs aussi vite que possible, de façon transparente. Les projets financés sur le terrain grâce à cet argent doivent profiter aux populations victimes des potentats. Et il s'agit d'éviter que des fonds douteux reviennent d'une manière ou d'une autre vers la place financière suisse.

Il ressort de cette évaluation que la Confédération doit renforcer la cohérence entre les différentes bases légales et préciser les critères lors d'une restitution. Plus de transparence s'impose sur l'emploi des fonds bloqués, puis confisqués. Enfin, une meilleure intégration des différentes stratégies de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent d'avoirs illicites est nécessaire, en particulier dans la communication.

⁵⁶ Le rapport d'audit PA 18369 est disponible sur le site Internet du CDF.



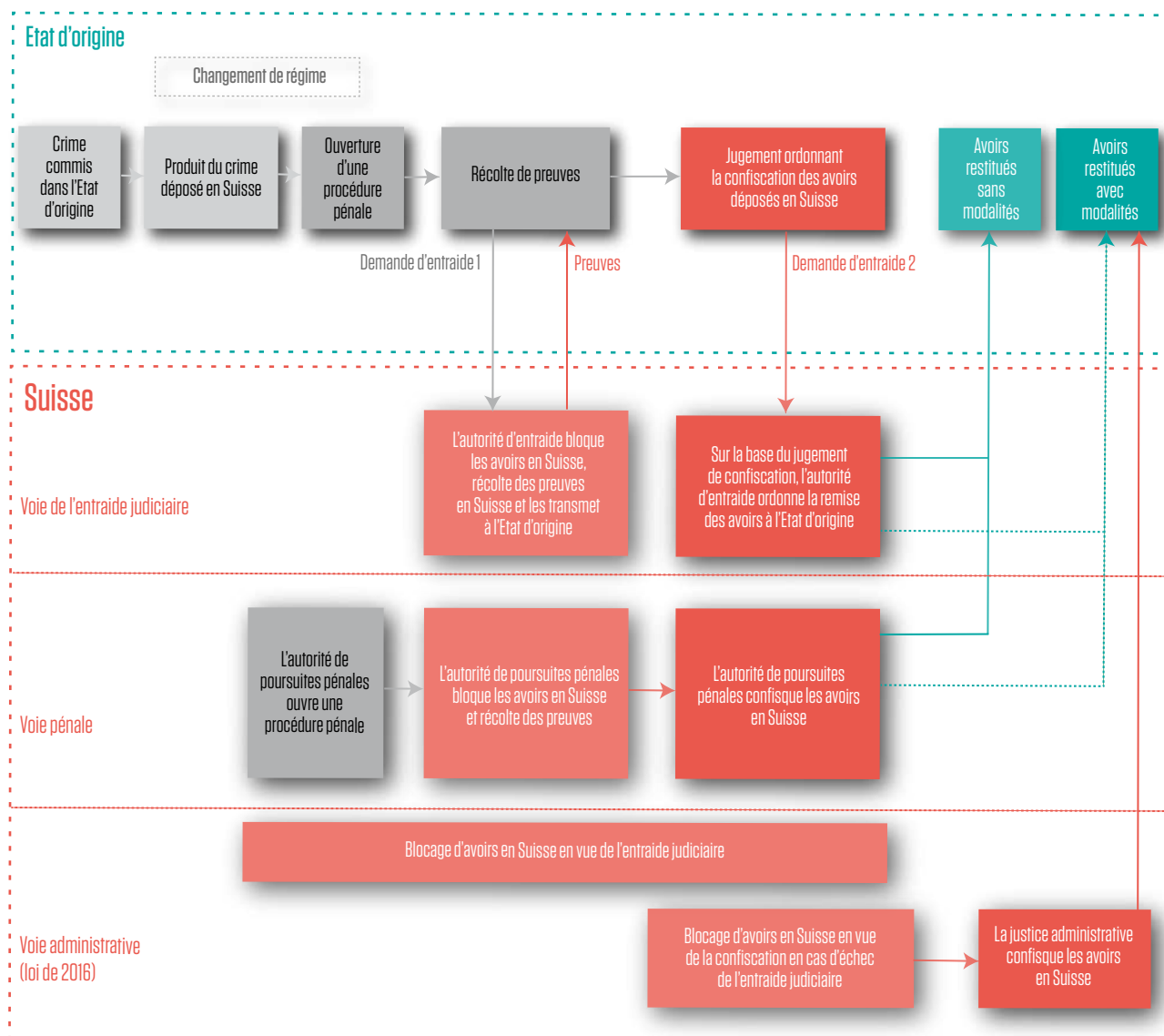
Manque de cohérence, absence de critères clairs et pas de vue d'ensemble

En 2016, la Suisse s'est dotée d'une loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP). Cette loi a un caractère subsidiaire, comporte des notions difficiles à appliquer, ne vise que les cas exceptionnels lors d'un changement brusque de régime et, par conséquent, n'a été que très peu appliquée. Cette situation fait que les autorités fédérales se reposent sur l'entraide judiciaire internationale et les procédures pénales en Suisse pour investiguer. Ces deux canaux relèvent cependant d'autres lois qui ne prévoient pas de conditions pour la remise des fonds.

Il arrive parfois que des restitutions se basent sur un accord négocié, donc des conditions adoptées négociées entre la Confédération et l'Etat requérant. Ces cas font figure d'exception. Et il n'existe pas de critères clairs pour comprendre pourquoi de telles restitutions suivent une voie plutôt qu'une autre. Ceci nuit à la cohérence de l'action de la Confédération.

A cela s'ajoute le fait que le dossier des restitutions d'avoirs illicites occupe trois autorités fédérales: le DFAE, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Ministère public de la Confédération (MPC). L'infographie p. 60 résume la complexité légale et administrative dans laquelle ces restitutions évoluent.

7. RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER



Ces éléments permettent de comprendre pourquoi il n'existe aucune vue d'ensemble des affaires concernant des PPE, ni de ce qu'il advient des sommes bloquées. Seuls les rares cas pour lesquels des modalités de restitution ont été conclues sont suivis par le DFAE. Des informations sur les affaires de restitution sans condition impliquant des PPE sont très disparates et incomplètes, dispersées entre l'OFJ et les procureurs du MPC.

Ce n'est que grâce à un travail patient que le CDF a pu récolter quelques informations. L'OFJ a remis 20 millions de francs entre 2015 et 2019 via l'entraide internationale. Fin 2019, le MPC a restitué plus de 400 millions de francs au Brésil dans le dossier Petrobras. En 2018, quelque 88 millions de francs sont revenus à la Confédération en vertu de l'entraide et 36 millions suite à des procédures pénales fédérales.

Une gestion des attentes difficile à concilier avec des procédures très longues

Les affaires impliquant des PPE, voire d'ex-dirigeants, génèrent de fortes attentes dans les pays concernés. Le décalage est grand entre la durée des procédures judiciaires et les préoccupations politiques. Il faut compter entre 10 et 15 ans pour avoir une décision de confiscation. Par le passé, la Confédération a promis trop de résultats, trop vite. Pourtant, les autorités fédérales ne se fixent pas de délais, ni d'objectifs en interne. Cela génère de la frustration et un réel décalage par rapport aux intentions affichées.

Le DFAE a pérennisé ses ressources pour assurer le maintien des compétences existantes. Un groupe interdépartemental suit les cas avec des PPE. Il a une vision large des affaires politiquement sensibles. Ses activités se limitent toutefois au seul échange d'informations. Sans rôle opérationnel, ce groupe ne contribue pas à la prise de décision.

Processus de négociation mieux formalisé, faible implication de la société civile

Lors de son travail, le CDF a noté que le DFAE tient compte de ses expériences passées pour améliorer son approche de restitutions négociées. Ce processus est plus structuré et ce Département ne s'engage qu'une fois les fonds confisqués par les autorités judiciaires. Par le passé, des discussions sur une possible affectation des fonds restitués ont eu lieu avant les négociations. Le CDF s'étonne toutefois qu'une autorité judiciaire parvienne à imposer une décision au DFAE sans échange préalable sur sa mise en œuvre.

Le DFAE cherche des solutions sur mesure en fonction de la situation. Hormis le fait de ne pas restituer les fonds sans condition, le DFAE n'a défini que peu de critères contraignants, en particulier pour un monitoring externe et l'implication de la société civile.

Le CDF a constaté que la mise en œuvre des accords récents se fait selon les modalités prévues. Déléguer la mise en œuvre de programmes de restitution à des organisations internationales ne garantit pas la transparence. Le DFAE adopte le plus souvent un profil bas lors de la réalisation des projets. Pourtant présenté comme un grand principe des restitutions, l'engagement de la société civile dans le suivi reste rare.

Le Conseil fédéral a accepté en grande partie les recommandations du CDF.



8. JUSTICE ET POLICE

8. JUSTICE ET POLICE

Serpent de mer de la vie politique suisse, les relations administratives entre la Confédération et les cantons ont été évalués par le CDF. Ce dernier a ausculté autant l'aspect formel qu'informel de ces relations. Un deuxième audit a observé le défi de la haute surveillance des offices cantonaux des poursuites et des faillites, et leur passage au numérique. Ces deux dossiers sont en main de l'OFJ.

Au niveau des autorités fédérales de poursuite pénale, le CDF a évalué un projet de collaboration qui doit faire entrer l'Office fédéral de la police (fedpol), le MPC et le Tribunal pénal fédéral (TPF) dans l'ère digitale. Menée par fedpol, le MPC et les cantons, la lutte contre la cybercriminalité a aussi été le sujet d'un audit d'efficacité. Enfin, les tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ont été examinées.

A. LES RELATIONS ENTRE LES CANTONS ET LA CONFÉDÉRATION N'ONT PAS DE PILOTES

La crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 a été l'occasion de multiples discussions, débats et réflexions sur les relations entre cantons et Confédération. De longue date, le CDF avait programmé un examen sur ce dernier thème. Dans quelle mesure l'administration fédérale gère-t-elle ses relations avec les cantons de façon transversale? Comment assure-t-elle la coordination afin d'assurer l'égalité de traitement entre cantons? Par quel dispositif, la Confédération trouve-t-elle des solutions rapides et avantageuses aux questions délicates avec les cantons? Existe-t-il un risque qu'elle ne tienne pas assez compte des enseignements de ses relations avec les cantons?

Ces questions devraient être abordées par le Groupe de coordination interdépartemental pour les questions de fédéralisme (IDEKOF), sis à l'OFJ. Il existe aussi avec le Dialogue confédéral, un forum d'échange multithématique avec les cantons. Le CDF a examiné ces dispositifs formels, mais aussi des canaux plus informels⁵⁷.

Manque de vue d'ensemble, éparpillement des responsabilités

De ce travail, il apparaît que l'administration fédérale ne dispose d'aucun aperçu global et permanent des thèmes importants dans les relations avec ses cantons ou des conséquences financières de la prise en compte des intérêts des cantons dans ses travaux. En termes de coordination interdépartementale, il n'y a plus d'outils. L'IDEKOF prépare certes le Dialogue confédéral, mais cette unité n'est pas disponible pour une véritable coordination ou une gestion des relations avec les cantons. De sorte que le pilotage fédéral des relations avec les cantons manque d'une base stable.

⁵⁷ Le rapport d'audit PA 19449 est disponible sur le site Internet du CDF.

Cette situation est péjorée par le fait que les offices demeurent compétents dans leur champ spécifique, alors que l'OFJ, l'AFF ou la ChF assument des tâches sur des thématiques en lien avec le fédéralisme. Cet éclatement des compétences rend dès lors quasiment irréaliste une conception globale des relations entre cantons et Confédération.

Des canaux informels au détriment du respect de l'égalité de traitement

Les représentants de la Confédération et des cantons se retrouvent dans un nombre incalculable de réunions, conférences et autres forums, le plus souvent marqués par un contexte avant tout thématique. Outre ces canaux officiels, des contacts plus informels jouent un rôle important. Ils sont très utiles, mais ils ouvrent aussi la voie à une prise d'influence cachée et à un traitement inégal. Les contacts avec les cantons ne devraient pas être entretenus de manière différenciée.

Or, comme l'a constaté le CDF, l'administration fédérale traite parfois délibérément des cantons de manière inégale. Il n'y a pas là de mauvaise intention, mais la seule volonté de trouver un compromis acceptable pour les parties. Les cantons cherchent alors des solutions individuelles aussi avantageuses que possible. Il y a donc un risque immanent d'avantager des cantons plus que d'autres.

Le manque de compétences claires contribue aux retards

Plusieurs études de cas appuient les constats du CDF, dont une analyse du flux d'informations entre la Confédération et les cantons au début de la crise sanitaire. Ces informations concernaient la disponibilité des ressources médicales dans les premiers mois de l'année 2020.

A nouveau, le CDF a constaté un problème déjà souvent décrit : la Confédération manque de compétences en matière de directives dans le domaine informatique. Dans les cantons, la mise sur pied d'un système de transmission de données a été très hésitante. Et l'absence d'obligation de fournir des données a créé, dès le début de la crise sanitaire, des lacunes dans les informations disponibles pour les autorités fédérales. Ce cas illustre à merveille comment une compétence nationale claire et simple aux autorités fédérales permettrait de réaliser des économies et de gagner en efficacité.

Pour le CDF, il a manqué dans les autorités cantonales une compréhension de la nécessité d'une coordination par la Confédération en pleine crise. Afin d'éviter que cette compréhension se crée dans un contexte d'urgence, cette question légale des compétences devrait être réglée avant la crise.

Le Conseil fédéral a accepté deux des cinq recommandations du CDF.

8. JUSTICE ET POLICE

B. LES DÉFIS DES OFFICES DES POURSUITES ET DES FAILLITES À L'ÈRE DIGITALE

Pour l'année 2019 en Suisse, près de trois millions d'actes de poursuites ont été notifiés et 16 000 procédures de faillites ouvertes. Ces démarches se font au travers de quelque 400 offices des poursuites et des faillites (OPF). Ceux-ci jouent un rôle essentiel au fonctionnement de l'économie, en offrant aux créanciers la possibilité de faire valoir leurs créances auprès des débiteurs via une procédure judiciaire d'encaissement.

L'organisation et la surveillance des OPF relèvent des cantons. La haute surveillance sur l'application uniforme de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) incombe, elle, à l'OFJ. Ce dernier dispose d'un poste à mi-temps pour cette mission. Le CDF a examiné cette haute surveillance exercée par l'OFJ⁵⁸.

Déficit d'information et analyse des risques insuffisante

Pour sa haute surveillance, l'OFJ n'est pas en mesure de se baser sur des informations pertinentes, à jour et fiables. Les rapports des autorités cantonales de surveillance constituent sa première source d'informations. Or, l'OFJ ne les reçoit que tous les deux ans et ces rapports restent difficilement exploitables. Toute comparaison est impossible en raison de l'hétérogénéité de la forme et du contenu de ces rapports. Enfin, aucun indicateur commun n'existe pour apprécier une application uniforme de la LP.

Ce déficit dans la qualité de l'information a pour conséquence une analyse des risques qui ne tient pas compte de tous les risques. Impossible de la sorte de prioriser les tâches de surveillance. Pour le CDF, l'OFJ doit s'assurer que son concept de surveillance ainsi que l'organisation et les ressources à disposition répondent aux risques déterminés.

Ces procédures de poursuites et faillites ont un coût, réglé par le biais d'une ordonnance fédérale. Des émoluments qui s'appliquent à toute la Suisse et qui, par définition, servent à couvrir les coûts des prestations des OPF.

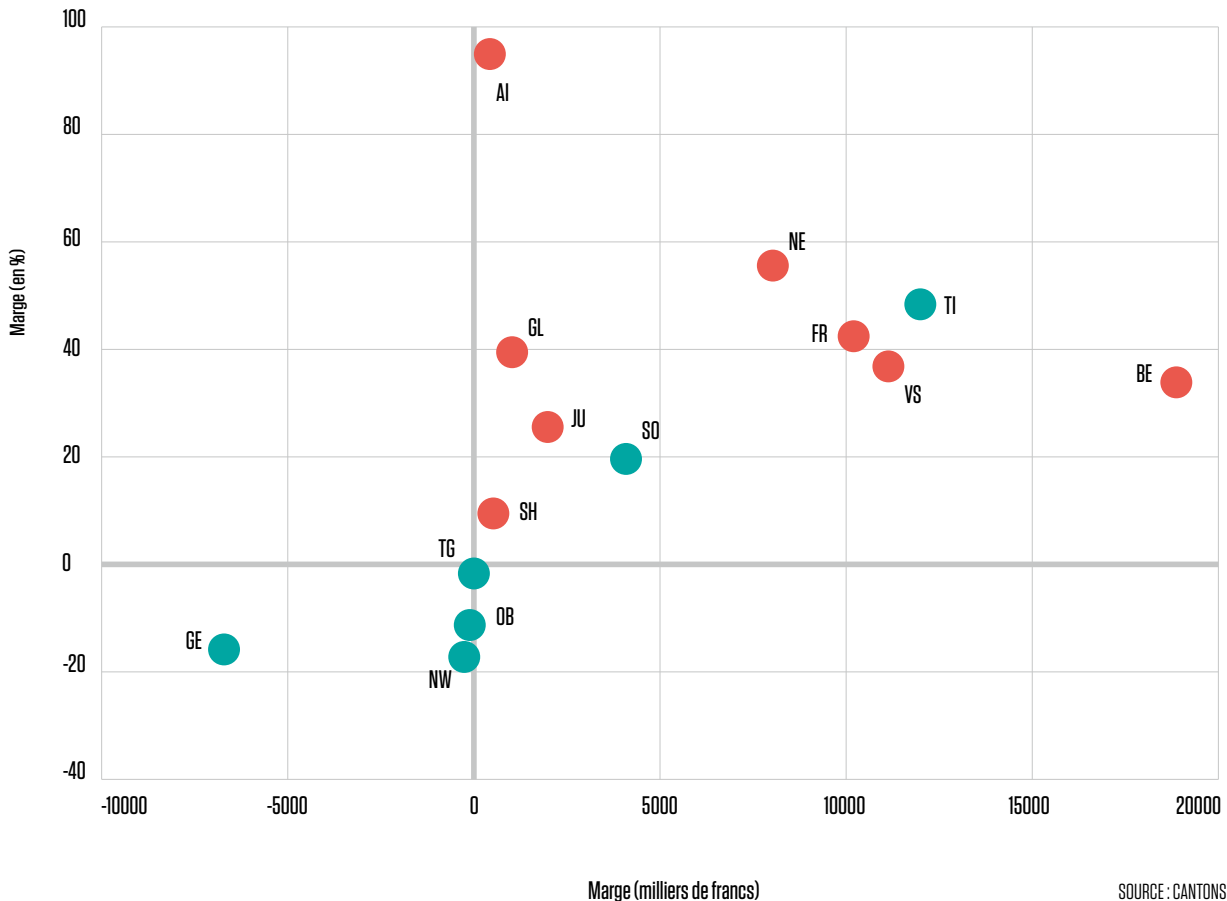
D'après l'analyse du CDF, il ressort que la grande majorité des cantons qui publient leurs comptes font des bénéfices grâce à l'encaissement des émoluments (voir le graphique ci-contre). Ce constat est nuancé, mais en partie seulement, par le fait que les résultats publiés présentent parfois des coûts partiels.

⁵⁸ Le rapport d'audit PA 20236 est disponible sur le site Internet du CDF.



La majorité des cantons fait du bénéfice grâce aux émoluments encaissés par les OPF

Marge bénéficiaire en % et en milliers de francs, coût partiel en rouge (2019)



SOURCE : CANTONS

Création d'un registre national pour atteindre des informations pertinentes

Pour le CDF, les tarifs des émoluments ne tiennent pas assez compte de la digitalisation des administrations publiques, des coûts effectifs des prestations et de l'intérêt public. En matière de numérisation, les OPF ont fait de grands progrès avec l'arrivée du système e-LP en 2005. Ainsi, plus de 60 % des procédures de poursuites ont été introduites par les créanciers dans les OPF grâce à un transfert de données numériques.

Le CDF note cependant que l'absence d'une mise en réseau des bases de données des OPF pose le problème de l'exhaustivité des données. Le cas typique est celui des extraits de registre de poursuites qui permet à une personne de produire un extrait favorable suivant le choix d'OPF. Le projet de création d'un registre national d'adresses, basé sur le numéro de sécurité sociale, pourrait être le préalable à une mise en réseau à long terme. Un concept de haute surveillance et une organisation à adapter aux risques ont été recommandés et acceptés par l'OFJ.

8. JUSTICE ET POLICE

COUP DE PROJECTEUR

LA POURSUITE PÉNALE DOIT ORGANISER SA TRANSITION VERS LE NUMÉRIQUE

Gérer électroniquement les dossiers de la poursuite pénale fédérale. C'est le but du programme Joining Forces (JF). Celui-ci implique la collaboration de trois autorités indépendantes : la Police judiciaire fédérale (PJF) de fedpol comme enquêtrice, le MPC pour l'instruction pénale et le TPF pour la jurisprudence. La préparation et la vision JF ont débuté avec anticipation en 2015, le programme concret dès l'automne 2017. Le coût du projet frôle les 35 millions de francs, dont 3 dépensés mi-septembre 2020.

Pour le CDF, la vision commune du programme JF est convaincante⁵⁹. La réalisation de cette vision, et donc la simplification, la standardisation et la numérisation des processus restent peu avancées. Des onze projets prévus pour fin 2021, seuls deux ont été réalisés. Raison pour laquelle le programme sera prolongé jusqu'à fin 2026.

Cette rallonge de cinq ans reste néanmoins ambitieuse, sauf si l'organisation et la conduite de JF évoluent. Malgré la bonne qualité des premiers éléments réalisés, la conduite du programme JF doit en effet être améliorée. Pour le CDF, le TPF n'est pas assez impliqué dans l'organisation actuelle. L'argument de la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le contexte d'un projet de numérisation n'est pas convainquant. Le TPF devrait davantage apporter son expérience et faire valoir ses besoins envers le produit final que le programme JF devra lui livrer à terme.

C. DES PISTES POUR RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE LA CYBERCRIMINALITÉ

Cyber-attaques et menaces contre des personnes, rançonnages numériques d'autorités publiques ou d'entreprises, usurpations d'identité, l'actualité de la criminalité digitale est plus présente que jamais. Dans neuf cas sur dix, ces crimes relèvent de la compétence cantonale. Toutefois, fedpol est essentiel dans cette lutte. Comme office central et point de contact international, il offre son aide aux polices des cantons. De plus, fedpol soutient le MPC dans ses procédures de cybercriminalité complexes de compétence fédérale.

Le CDF a audité l'efficacité de la lutte contre la cybercriminalité chez fedpol, notamment les services de la PJF – de sa division «IT Forensique & Cyber-Crime» (IFC) et de sa division «Criminalité économique»⁶⁰. Pour ce faire, il s'est rendu en Argovie, à Berne, dans le canton de Vaud, au Tessin et à Zoug ainsi qu'au MPC pour saisir l'environnement dans lequel fedpol évolue et la perception de ses partenaires.

⁵⁹ Le rapport d'audit PA 20094 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁶⁰ Le rapport d'audit PA 19394 est disponible sur le site Internet du CDF.

Les cantons apprécient les prestations de l'IFC et son aide dans la coopération internationale. Faute de ressources, ces cantons identifient un besoin d'analyse de la cyber-criminalité que fedpol pourrait développer à l'avenir. De plus, l'IFC trie aussi les annonces d'images interdites émises par ses partenaires – tel le National Center for Missing and Exploited Children – et les dénonce aux cantons. Pour le CDF et en application du cadre légal, fedpol devrait améliorer le suivi de ces dénonciations auprès des cantons.

Collaboration et divergences entre les principaux acteurs de la poursuite pénale

Avec fedpol, la sous-division Cyber du MPC mène des procédures de cybercriminalité complexes. Cette dernière collabore sans accros avec la PJF. Mais, le MPC et fedpol divergent sur la création d'un « cyber-commissariat » à la PJF, comme correspondant à la sous-division Cyber du MPC. Cette divergence montre aussi que la communication entre ces deux autorités n'est parfois pas optimale.

Le CDF recommande à fedpol d'analyser les avantages et les inconvénients d'un « cyber-commissariat » à la PJF ou de toute autre solution pour assurer la disponibilité des ressources aux procédures pénales « cyber » du MPC.

La gouvernance de la donnée n'est pas assez performante pour les enquêtes

A la PJF, le traitement numérique des données d'enquête pose question. La direction de fedpol l'a identifié début 2019. La situation devrait être améliorée via le programme « Ermittlungssystem » (ErmSys). L'échéance est ambitieuse : 2022. Le CDF recommande à fedpol de rendre prioritaire le programme ErmSys pour assurer un cadre de travail adéquat, sûr, garantissant la traçabilité des informations pour les partenaires fédéraux et cantonaux de la PJF et donnant un support de travail efficace à ses équipes.

La PJF n'a pas d'outils performants et automatisés de pilotage. Elle risque de conduire ses dossiers de manière peu structurée, limitant sa marge de manœuvre et son anticipation. Ces difficultés s'illustrent dans l'analyse d'environ 170 dossiers de *phishing*. Sollicitée par le MPC en 2017, cette analyse a pris fin en octobre 2020 seulement.

A l'avenir, la PJF prévoit la création d'un monitoring moderne. Le CDF recommande à fedpol de renforcer les outils de pilotage des activités de la PJF grâce un monitoring (cockpit et indicateurs) pour la gestion des dossiers.

8. JUSTICE ET POLICE

Clarifications opportunes dans la lutte contre la pédocriminalité numérique

Fin 2019, le Parlement a octroyé quatre postes à fedpol pour lutter contre la cyberpédocriminalité. Après analyse interne, la direction de fedpol a alloué ces postes là où elle estimait qu'ils avaient le plus grand impact. Cette dernière vérifie régulièrement l'utilisation, l'efficacité et l'efficacé des postes engagés et, si nécessaire, adapte l'allocation des postes. Durant son audit, les documents remis au CDF montrent néanmoins une traçabilité partielle lors de la création de ces postes, dont deux hors PJF. Ils ne permettent pas de dire si fedpol a respecté ou non la volonté du Parlement. Le CDF lui recommande d'examiner et de justifier l'allocation des postes afin que la décision du Parlement et les besoins exprimés par les cantons puissent être satisfaits.

Cette criminalité relève de la compétence cantonale. Depuis 2001, fedpol réalise toutefois des recherches actives contre cette criminalité au profit des cantons. Ici, le CDF a constaté un arrêt durant neuf mois en 2018 des enquêtes sous couverture contre les cyber-pédophiles. Dès 2021, ces recherches actives vont aux cantons selon une convention entre la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police et la Conférence des Commandants des polices cantonales de Suisse. La mise en œuvre incombe aux cantons dont les ressources pour relever ce défi se construisent. Cette clarification du travail entre fedpol et les cantons est bienvenue.

fedpol a accepté les recommandations du CDF.

COUP DE PROJECTEUR

LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT A FAIT UN SAUT QUALITATIF

Le MROS analyse, en moyenne annuelle, quelque 5000 annonces de soupçons pour une valeur d'environ 15,5 milliards de francs. Ce volume des déclarations a quadruplé depuis 2015. Dans neuf cas sur dix, elles lui parviennent par des intermédiaires financiers. Si nécessaire, le résultat des analyses est transmis aux autorités de poursuite pénale cantonales et fédérale, ou à ses homologues à l'étranger (Financial Intelligence Units, ou FIU). En parallèle, le MROS se transforme : plus de 50 personnes y travailleront bientôt, ce qui représente un triplement des effectifs en sept ans.

Le CDF a examiné si le MROS – entité rattachée à fedpol – remplit ses tâches de manière efficace et efficiente⁶¹. Cet examen s'interroge aussi sur comment le MROS collabore avec les ministères publics, les intermédiaires financiers, les FIU ainsi que des autorités nationales (comme l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, ou FINMA). Pour le CDF, le MROS est bien préparé pour l'avenir et ce, grâce à sa stratégie adoptée en 2019, sa nouvelle organisation et le renouvellement de ses processus.

Depuis sa création en 1998, le MROS est lié à fedpol et profite de l'infrastructure de cet office. Le CDF recommande d'établir un règlement interne, à l'instar de celui des révisions internes des départements et des offices fédéraux. Ce document doit régler des éléments essentiels de la gestion par fedpol et de l'indépendance du MROS.

Des potentiels d'efficacité peuvent émerger, comme dans l'amélioration de la qualité des données et des analyses du MROS. Désormais, celui-ci réalise un triage plus conséquent des communications reçues et se concentre sur les cas graves. Pour mieux évaluer l'efficacité de son travail, le MROS devrait disposer d'informations sur le devenir de ses communications auprès des autorités pénales. Or, celles-ci transmettent avec difficulté ces informations et le MROS ne sait pas ce qu'il advient de plus de la moitié de ses communications.

Pour mieux sensibiliser les intermédiaires financiers au blanchiment d'argent, le MROS doit agir de la façon la plus large possible. Hormis les banques, il s'agit surtout des intermédiaires qui n'envoient guère de communications de soupçons (fiduciaires, avocats, notaires, négociants en marchandises brutes et en métaux précieux...). Grâce au partenariat public-privé prévu par le MROS, les intermédiaires financiers participants devraient s'engager à déclarer davantage, à améliorer la qualité et surtout à respecter les délais. Dans un autre domaine, la coopération déjà établie entre le MROS et la FINMA doit se renforcer. Même chose pour l'échange d'informations que le MROS réalise avec les FIU étrangères les plus importantes. Le CDF rappelle que le MROS reste une pièce de la lutte contre le blanchiment d'argent, mais ne peut assurer seul l'efficacité de cette lutte en Suisse.

⁶¹ Le rapport d'audit PA 20146 est disponible sur le site Internet du CDF.



9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

Depuis 2013, le CDF est très actif sur les grands projets informatiques de la Confédération, désormais appelés «projets TNI clés»⁶². En 2021, plusieurs de ces projets ont été examinés et ont fait l'objet de publications. Dans l'ensemble, les résultats des audits ont été bons, même si des défis majeurs restent bien présents pour quelques-uns d'entre eux. Au sein des services du Parlement, un projet est particulièrement problématique et a fait l'objet de recommandations urgentes de la part du CDF.

A. L'INFORMATIQUE DES DOUANES AU DÉFI DE L'ÉLABORATION DES BASES LÉGALES

L'OFDF ambitionne de transformer et de simplifier radicalement ses relations d'affaires avec les citoyens et les entreprises d'ici fin 2026. C'est le but du programme DaziT. Côté promesses, l'OFDF évoque un allègement annuel d'environ 125 millions de francs pour les entreprises. L'optimisation interne à l'administration fédérale devrait permettre de supprimer et de déplacer environ 300 postes administratifs dans le secteur du contrôle, tout en réduisant les coûts d'exploitation informatique de l'ordre de 20 %.

Le CDF connaît bien le programme DaziT qu'il a déjà audité à deux reprises⁶³.

Bases légales à adapter, flexibilité nécessaire à la numérisation, calendrier tendu

Dans ce troisième examen⁶⁴, le CDF insiste surtout sur le défi représenté par la modernisation des bases légales pour l'OFDF et ses partenaires de l'administration fédérale. Pour accroître son efficacité et son efficience, l'OFDF a besoin d'un degré élevé d'automatisation et d'une utilisation flexible des données. L'adaptation des bases juridiques est donc déterminante pour le succès d'une numérisation de bout en bout. Au moment de l'audit, l'OFDF voulait instaurer une utilisation flexible et légale des données dans le cadre de la loi sur ses futures tâches d'exécution.

L'audit a mis en lumière les difficultés que les grands projets rencontrent souvent lorsqu'une adaptation des bases légales est nécessaire. L'OFJ a certes élaboré des lignes directrices pour le soutien de projets, mais celles-ci ne sont pas spécifiquement axées sur les approches agiles. C'est pourquoi l'OFJ devra réviser ses lignes directrices existantes, de concert avec le domaine Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la ChF. Ces lignes directrices doivent régler la mise en place des bases juridiques pour permettre une organisation des projets de numérisation rapide et flexible. Cela permettrait en particulier d'éviter que d'autres projets de numérisation de la Confédération rencontrent les mêmes difficultés que DaziT.

L'OFDF, l'OFJ et le TNI ont accepté les recommandations du CDF.

⁶² Au 1^{er} janvier 2021, le secteur « Transformation numérique et gouvernance de l'informatique » (ou TNI) a été créé à la ChF. Il reprend, entre autres, les tâches de l'ex-Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIIC) et donc, ses projets informatiques. La liste de ces « Projets TNI clés de l'administration fédérale » est disponible sur le site Internet de la ChF.

⁶³ Les rapports d'audit PA 18320 et PA 19399 sont disponibles sur le site Internet du CDF.

⁶⁴ Le rapport d'audit PA 20287 est disponible sur le site Internet du CDF.

COUP DE PROJECTEUR

LES GRANDES OREILLES SUISSES COÛTENT DE PLUS EN PLUS CHÈRES

C'est encore un programme que le CDF connaît bien, celui sur la Surveillance des télécommunications⁶⁵. Il s'agit des futures grandes oreilles des autorités de poursuite pénale. Avec lui, le traitement des affaires du Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, ainsi que les systèmes d'informations de fedpol vont être adaptés. Le CDF a examiné ce programme pour la troisième fois⁶⁶.

Dans un premier temps, le Département fédéral de justice et police (DFJP) avait prévu d'y investir 112 millions de francs. Pour ce faire, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 99 millions en 2015. Par rapport à la planification initiale, le DFJP prévoit désormais un coût total de l'ordre de 150 millions de francs (réserve comprise). Un report de plus de deux ans pour l'achèvement des travaux est aussi annoncé. Cette situation fait que les responsables du programme veulent solliciter un crédit additionnel. Raison pour laquelle ils scrutent l'évolution des coûts en 2021, tout en cherchant des sources d'économie.

Entre temps, le DFJP a changé de cap. Il a renoncé au développement du système de surveillance déjà en place au profit d'un nouveau système, élaboré en interne. Le CDF comprend cette décision, bien que les risques par rapport au calendrier et sur le plan financier doivent être pleinement assumés.

⁶⁵ Les rapports d'audit PA 16315 et PA 18290 sont disponibles sur le site Internet du CDF.

⁶⁶ Le rapport d'audit PA 20376 est disponible sur le site Internet du CDF.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

B. UNE TRANSITION BIEN MAÎTRISÉE POUR LA GESTION DES AFFAIRES FÉDÉRALES

Dans les Départements de l'administration fédérale, plus de 22 000 utilisateurs et utilisatrices ont recouru depuis l'automne 2020 au produit Acta Nova pour la gestion électronique des affaires au quotidien. Partie intégrante du programme GENOVA de la ChF, ce produit a été déployé entre novembre 2015 et septembre 2021 pour environ 68 millions de francs. Le Centre de services informatiques du Département de l'économie, de la formation et de la recherche (ISCeco) assure désormais l'exploitation de cette plateforme.

Le CDF a vérifié si des mesures adéquates en matière de disponibilité et de sécurité ont été appliquées⁶⁷. Il a aussi évalué si le passage du programme GENOVA de la ChF vers l'exploitation à l'ISCeco était planifié et sous contrôle. Les résultats de l'audit montrent que ce passage est bien organisé. Les outils pour une transition ordonnée ont été mis en place. Malgré la complexité de l'architecture et les dépendances vis-à-vis de services extérieurs à l'ISCeco, l'exploitation est stable. Cette complexité pose néanmoins des exigences élevées en matière d'exploitation, ce qui constitue un défi pour la performance du système.

Les travaux en matière de sécurité sont définis, mais doivent encore être complétés. C'est le cas pour la gestion des droits des administrateurs. Au niveau des utilisateurs et des utilisatrices, les départements ou les offices assurent la mise en œuvre des exigences de sécurité. Il n'y a cependant pas de vision globale sur ce point. Le rapport final du programme devra encore indiquer si des lacunes demeurent à ce niveau.

Les recommandations du CDF ont été acceptées par la ChF et l'ISCeco.

COUP DE PROJECTEUR

UN BON DÉPART POUR LES DONNÉES DE BASE, QU'IL RESTE À CONFIRMER

Le Conseil fédéral a adopté fin 2018 une stratégie pour élaborer la gestion commune des données de base au sein de la Confédération. Une première étape de mise en œuvre devait s'achever fin 2021 et se concentrait sur les données de base des entreprises. Un comité de pilotage de la gestion commune des données de base de la Confédération suit ces développements. Il est placé sous la direction du secteur TNI, à la ChF.

Le CDF a audité cette mise en œuvre⁶⁸. Les premiers travaux vont globalement dans la bonne direction. Ces résultats doivent être néanmoins approfondis et des activités doivent être menées de façon plus systématique. Un point central pour le CDF réside dans les risques engendrés par le choix de ne pas instituer une organisation de type projet et l'absence d'une vue d'ensemble. Il manque encore une feuille de route et une description suffisamment détaillée de l'architecture-cible.

La ChF a accepté les recommandations du CDF. Ce dernier rappelle que la seconde étape qui démarre en 2022 s'annonce plus rude que la première. Elle concerne cette fois-ci les données de base des personnes physiques et des immeubles.

⁶⁷ Le rapport d'audit PA 20385 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁶⁸ Le rapport d'audit PA 20526 est disponible sur le site Internet du CDF.

C. DES PORTAILS POUR LE PUBLIC, DÉVELOPPÉS EN ORDRE DISPERSÉ

Ils s'appellent Agate, EasyGov.swiss, ePortal ou Plateforme de cyberadministration. Ce sont autant de portails – respectivement logés à l'OFAG, au SECO, au DFF et au DETEC – qui canalisent les échanges numériques quotidiens entre la population, les entreprises et les autorités fédérales. Avec le temps, ces portails – comme tant d'autres au plan fédéral – se sont développés séparément les uns des autres. Le CDF a examiné si ces quatre portails coordonnaient leurs travaux de développement et si ceux-ci étaient en phase avec les stratégies de la Confédération en matière de numérisation⁶⁹.

Résultat, des mesures d'harmonisation entre les activités de ces portails ont été lancées... mais elles restent au stade du démarrage. Des mesures additionnelles sont nécessaires pour garantir un meilleur pilotage de l'évolution de ces portails. Ces mesures doivent faciliter leur utilisation pour la population et les entreprises, mais aussi satisfaire les critères d'une administration numérique moderne (principe « once only »⁷⁰).

Mesures pragmatiques d'amélioration à court terme

Pour le CDF, il convient d'élaborer une vue d'ensemble des portails. Cela signifie fournir une description uniformisée des offres actuelles, examiner comment faire pour réutiliser les identités, les autorisations et les données dans les différents portails et enfin, définir des normes communes pour intégrer la perspective du public et vérifier que cette perspective est pleinement respectée.

Des premières mesures pragmatiques peuvent être prises rapidement. Elles concernent, par exemple, la coexistence et l'interopérabilité entre ces portails, la garantie de leur utilisabilité et accessibilité et, de façon plus générale, la prise en considération de la perspective du public. Ces mesures sont susceptibles de générer des améliorations tangibles grâce à des mesures concrètes peu coûteuses pour les unités organisationnelles, si toutefois ces dernières font preuve d'une réelle volonté de coopérer.

⁶⁹ Le rapport PA 20386 est disponible sur le site Internet du CDF.

⁷⁰ L'objectif de ce principe est que les citoyennes et les citoyens ainsi que les entreprises ne doivent plus communiquer qu'une seule fois des informations de base aux autorités et aux administrations. Celles-ci doivent partager ces informations et simplifier ainsi la vie de la population et des entreprises.

9. PROJETS INFORMATIQUES DE LA CONFÉDÉRATION

D. LA MUE INFORMATIQUE DU PARLEMENT DANS UNE SITUATION DIFFICILE

Les Services du Parlement fournissent des prestations essentielles, notamment informatiques, à l'Assemblée fédérale et à ses différents organes délibératifs. Cette administration du Parlement rend compte à la Délégation administrative (DA)⁷¹, composée de six membres de l'Assemblée fédérale. Par le biais d'une motion, la DA a chargé les Services du Parlement en 2018 d'accélérer la mue numérique des Chambres fédérales. Deux projets informatiques sont concernés : CURIAplus et Cervin.

Le CDF a examiné CURIAplus, mais aussi Cervin qui est la base technique du premier⁷². Ces deux projets doivent permettre aux parlementaires et au personnel des Services du Parlement de disposer en toute confidentialité et de manière raisonnablement sécurisée de la documentation nécessaire à leurs travaux.

Stratégie et gouvernance absentes, mais tensions internes bien présentes

A un niveau global, le CDF constate qu'une stratégie TIC adaptée aux objectifs et au mandat des projets de numérisation n'existe pas. De plus, un concept pour la future exploitation des nouveaux systèmes basés sur Liferay manque. Des décisions essentielles ont d'ailleurs été prises sans pleine mesure des conséquences.

L'adoption définitive des documents sur la gouvernance TIC, élaborés depuis 2018, a premièrement été reportée à début 2020 et plus tard suspendue. Ce blocage s'explique en raison des liens de dépendance avec la stratégie, encore inachevée lors de l'audit. Cette situation crée et renforce des tensions internes, de même que les incertitudes sur les tâches, les responsabilités, les compétences et les processus ainsi que l'exploitation à venir des projets de numérisation.

Des lacunes de sécurité qui menacent toute la numérisation du Parlement

Les questions liées à la sécurité des informations sont, elles aussi, délicates. Cervin constitue la base technique de CURIAplus. Or, à la suite d'un audit confié à une société externe et dont le CDF a pris connaissance, Cervin montre d'importantes lacunes de sécurité.

⁷¹ La DA traite de la gestion des finances, du personnel, de la sécurité, de l'informatique et de l'infrastructure du Parlement. Elle est l'organe de haute surveillance sur les services du Parlement.

⁷² Le rapport d'audit PA 21310 est disponible sur le site Internet du CDF.



La mise en œuvre des exigences en la matière n'a pas été systématiquement réalisée. Et le niveau de sécurité de Cervin apparaît bien inférieur à la moyenne. Les points faibles décelés par cette analyse externe auraient dû être corrigés dans les délais les plus brefs, ce qui n'avait pas été fait lors de l'examen du CDF. Des difficultés propres liées à l'architecture technique du projet Cervin ne permettent pas non plus de dire si l'élimination de ces faiblesses est réalisable, et surtout suffisante. Ces vulnérabilités ont des répercussions directes et indirectes sur CURIAplus qui, de son côté, met davantage de données et de fonctionnalités sensibles à disposition des parlementaires. Il est par exemple impossible de savoir si des personnes non autorisées ont exploité les failles de sécurité détectées et ont pu accéder aux documents du Parlement. De plus, les exigences de sécurité de CURIAplus ne sont toujours pas spécifiées, bien que le système soit déjà en construction.

CURIAplus dépend de l'achèvement d'autres projets informatiques, parmi lesquels certains ont déjà signalé des retards. Son développement a d'ores et déjà pris quelques mois de retard. Lors de l'audit, des divergences existaient aussi avec le fournisseur externe sur le fait de savoir si le projet pourra être achevé à la date convenue. Au regard des risques relevés par le CDF et des objectifs stratégiques encore incertains, il convient d'examiner si une suspension du projet CURIAplus ne serait pas appropriée.

PARTIE 2

MOYENS ET CHIFFRES DE LA SURVEILLANCE FINANCIÈRE EN 2021

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 Confédération⁷³. 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 fédérale⁷⁴.

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.

⁷³ Loi sur le Contrôle des finances (LCF) du 28 juin 1967.

⁷⁴ 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 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'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, désormais OFDF (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 de l'aviation civile internationale.

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 escompté⁷⁵. Enfin, le Conseil fédéral et le Parlement, grâce à sa DélFin, peuvent confier des mandats spéciaux au CDF.

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

⁷⁵ 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 2022, l'Assemblée fédérale a accordé au CDF des ressources supplémentaires pour mieux couvrir les risques identifiés. Elle lui a octroyé un budget de 32,2 millions de francs, contre 31,7 millions en 2021. Les collaborateurs du CDF réaliseront près de 90 % du programme annuel. Les 10 % restants seront exécutés par des externes dûment mandatés⁷⁶, mais travaillant sous la responsabilité et la direction du CDF.

⁷⁶ LCF, article 3.

D. PRINCIPAUX CHAMPS D'AUDIT

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

Compte d'Etat

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

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 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 plateformes et applications TIC fait partie de son programme annuel.

Projets TNI clés

Depuis mars 2013, le Conseil fédéral a confié au CDF la mission d'audit et de suivi des projets TNI 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 pro-jets 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 doivent être assumés par notre pays en tant que membre de l'organisation correspondante, selon un principe de rotation, comme l'Organisation de l'aviation civile internationale. 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 2021, 18 recommandations ont été formellement refusées par les audités (soit environ 6 % des recommandations émises). Lorsque le CDF émet des recommandations dans un rapport, il n'y en a pas plus de quatre dans la plupart des cas. Ce tableau présente l'évolution durant ces cinq dernières années :

	2017	2018	2019	2020	2021
Audits terminés avec recommandations	87	87	84	64 ⁷⁷	74
Recommandations émises	368	295	270	257	305

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	2021
Recommandations encore ouvertes chez les audités (au 31 décembre)	569	593	453	397	481
Recommandations acceptées par les audités mais non mises en œuvre (au 30 septembre, Prio A)⁷⁸	8	18	13	12	11

SOURCE : CDF

⁷⁷ 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 2021.

⁷⁸ Il s'agit de recommandations que le CDF juge les plus importantes. Depuis 2014, elles figurent dans le Rapport annuel de l'organe de surveillance.

PARTIE 2 : MOYENS ET CHIFFRES

De même, le CDF note que plusieurs de ses recommandations 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 signale les plus importantes (état au 30 septembre 2021). Un astérisque rouge indique les recommandations ajoutées par rapport à la situation un an plus tôt.

Audité(s)	Thème	Développement	Délai initial ⁷⁹
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

⁷⁹ 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.



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
OFEV*	Observation de l’environnement	Le CDF recommande à l’OFEV de vérifier la répartition spatiale et temporelle de ses programmes de mesure de l’environnement et de mettre en œuvre d’éventuelles économies.	31.12.2018
Fonds de compensation de l’Assurance-chômage (AC)*	Mesures du marché du travail (MMT)	Le CDF recommande au Fonds de compensation de l’AC de lancer une adaptation de la Loi fédérale sur l’assurance-chômage obligatoire et l’indemnité en cas d’insolvabilité, avec comme objectif d’indemniser les MMT selon leurs effets.	31.12.2018
OFPP*	Installations sanitaires protégées	Le CDF recommande au DDPS de revoir la stratégie des installations sanitaires protégées.	31.12.2020
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, 2021

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 particulière⁸⁰. En 2021, deux communications de ce type ont eu lieu. Ce tableau en donne un aperçu :

Date	Thème
31.8.2021	Projets « Maintien de la valeur » Polycom 2030, SNEDS et MSK
17.12.2021	Chantier de l'autoroute A9 – Rapport de l'audit interne OFROU

SOURCE : CDF, 2021

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^e 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 ». La dernière rencontre a eu lieu le 3 juin 2019.

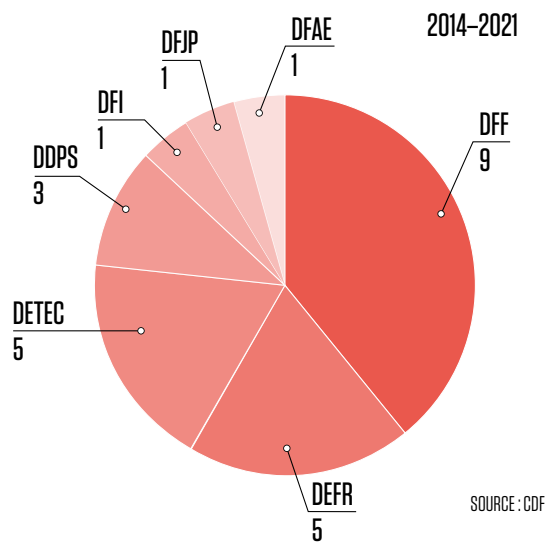
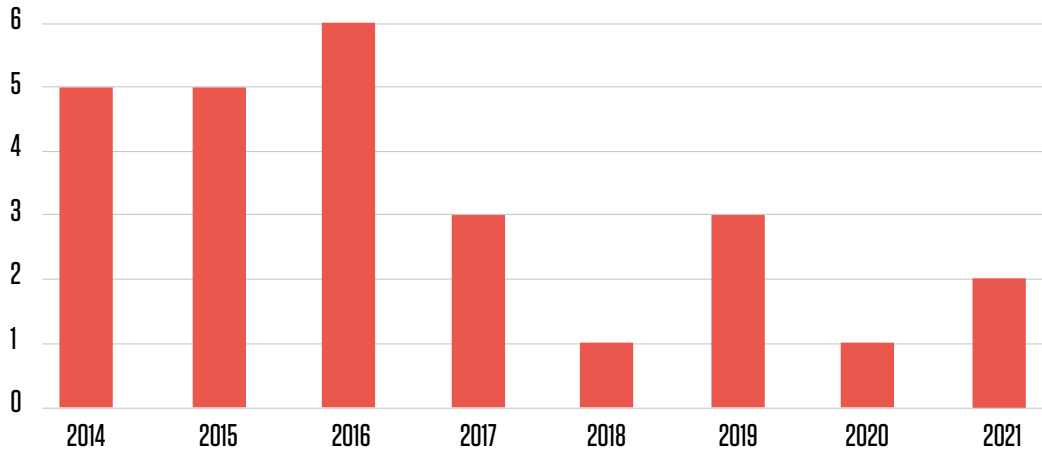
Projet informatique INSIEME de l'AFC. Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 21 novembre 2014, FF 2015 6193.

⁸⁰ 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 (2014–2021 et par département)



D. ANNONCES D'IRRÉGULARITÉS IMPORTANTES AU CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

Les services de révision interne de l'administration fédérale centrale ont le devoir d'informer le CDF en cas de manquements d'une portée fondamentale ou d'une importance financière singulière ou d'anomalies particulières⁸¹. La direction du Département concerné est aussi informée sans délai.

En 2021, la révision interne de l'OFT a communiqué à quatre reprises des annonces de ce type. Toutes ces annonces concernaient des questions liées à des subventions octroyées à des entreprises de transports de marchandises ou de personnes.

COUP DE PROJECTEUR

LE TRAVAIL DU CDF AVEC LE PARLEMENT ET SES COMMISSIONS EN 2021

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 DélFin 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 sur le transfert de données chez RUAG MRO Holding SA.

Outre sa participation aux séances, le CDF se prononce sur des messages choisis du Conseil fédéral ou des crédits-cadres. Il soutient la commission consultative du Parlement dans sa prise de position avant que le dossier ne soit traité par le Conseil national et le Conseil des Etats.

Au cours de ces quatre dernières années, le CDF a aussi renforcé la coopération avec les commissions thématiques. Comme ces organes consultatifs traitent des révisions législatives ou des initiatives parlementaires, le CDF peut aussi apporter une plus-value dans ce domaine. Au courant de l'année, le CDF fournit à ces commissions 20 rapports d'audit récemment publiés. Au besoin, les commissions thématiques ont recours à l'expertise indépendante du CDF, par exemple lors de l'audition dans le cadre de la modification de la loi de l'AVS sur la modernisation de la surveillance. Ici, le CDF pouvait s'appuyer sur les résultats de différents audits de surveillance – qu'il s'agisse de l'AVS ou d'autres organes étatiques.

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.

⁸¹ Il s'agit de l'article 11, alinéa 4 de la LCF.

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

A. PUBLICATION DES AUDITS

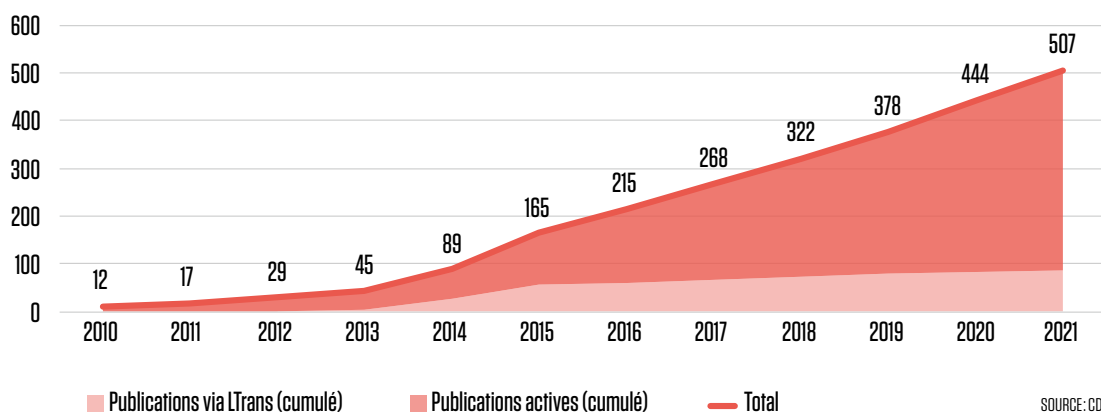
Depuis 2014, le CDF diffuse activement les rapports ayant un intérêt pour le public. L'année 2021 ne déroge pas à cette règle: 61 examens ont été publiés en ligne sur le site Internet du CDF, soit deux de moins que l'année précédente.

Entre 2010 et 2014, le CDF publiait en moyenne une douzaine de rapports d'audit par an. Sur la période 2015–2021, 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 très rarement utilisé (voir le point 3.C).

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

Nombre de rapports prévus pour publication par le CDF et documents du CDF obtenus par la Loi sur la LTrans



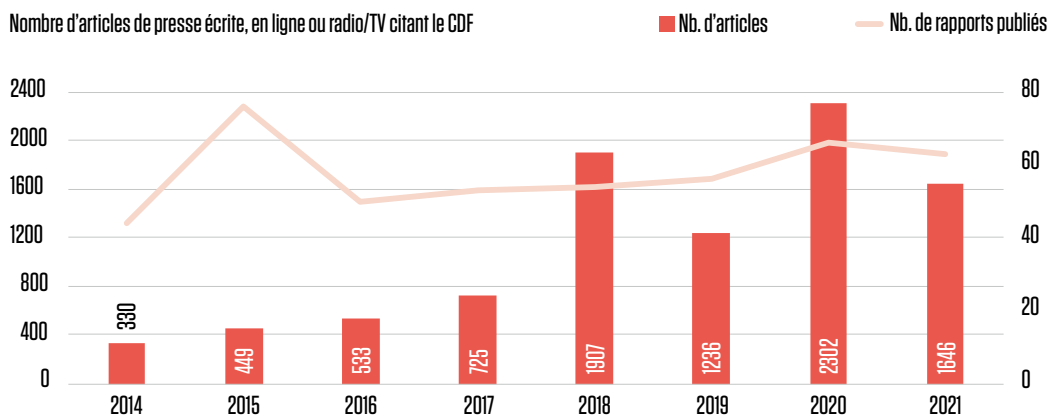
B. RÉSONANCE MÉDIATIQUE DU CDF ET DEMANDES D'INFORMATION

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 2021, l'instance de surveillance financière a répondu 88 fois (96 en 2020) à des sollicitations formelles de la part de ces représentants des médias (demandes de rapports d'audit, compléments d'information, précisions techniques, interviews, etc.). Ces sollicitations provenaient à 74,9 % de médias germanophones (70,8 % en 2020) et à 24,8 % de médias francophones (26,0 % en 2020). 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 2021, 1646 articles de presse écrite ou en ligne ainsi qu'à la radio ou à la télévision ont cité les constats du CDF (contre 2302 en 2020). Le premier vecteur est la presse écrite (49,8 %), suivi par les médias en ligne (46,5 %) ainsi que la radio et la télévision (3,7 %). Enfin, 85,4 % de ces articles étaient en langue allemande, 13,2 % en français et 3,7 % en italien, en anglais ou en langue romanche.

Résonance médiatique du CDF (2014–2021)

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

C. ACCÈS AUX DOCUMENTS OFFICIELS

La LTrans⁸² est entrée en vigueur en 2006. Depuis, 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 2021, sept demandes d'accès ont été formulées pour des documents qui existaient auprès du CDF⁸³. Ces demandes concernent parfois un même document. L'accès complet a été octroyé pour un rapport d'audit. Il a été partiel dans un autre cas.

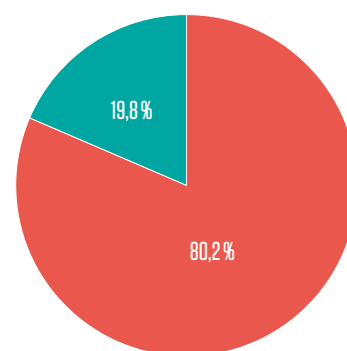
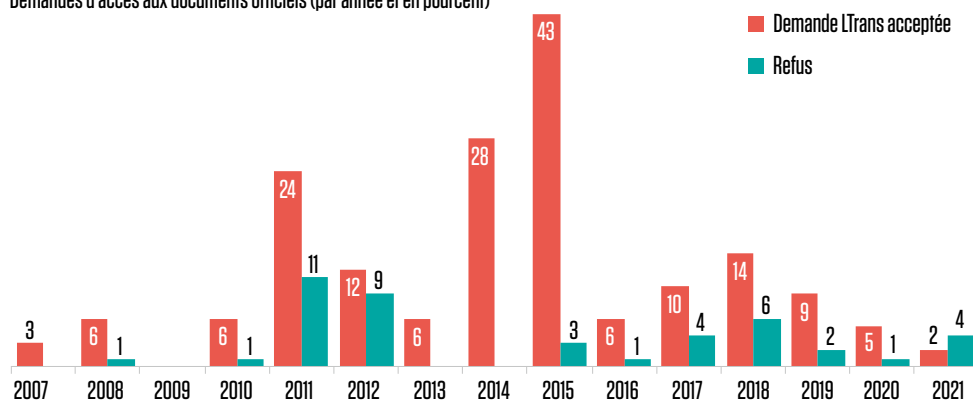
L'accès a été refusé à quatre documents, dont trois en raison du fait que l'audit n'était pas terminé au moment de la demande (article 5, alinéa 3, lettre b). Dans le dernier cas, le motif du refus se basait sur l'article 8 de la LTrans (alinéa 2).

⁸² Le texte de cette loi est disponible sur le site Internet de la Confédération (www.admin.ch), Recueil systématique 152.3.

⁸³ Deux demandes concernaient des documents qui n'existaient pas au sein du CDF et ont donc été retirées de la statistique.

Application de la Loi sur la transparence par le CDF (2007–2021)

Demands 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

4. WHISTLEBLOWING

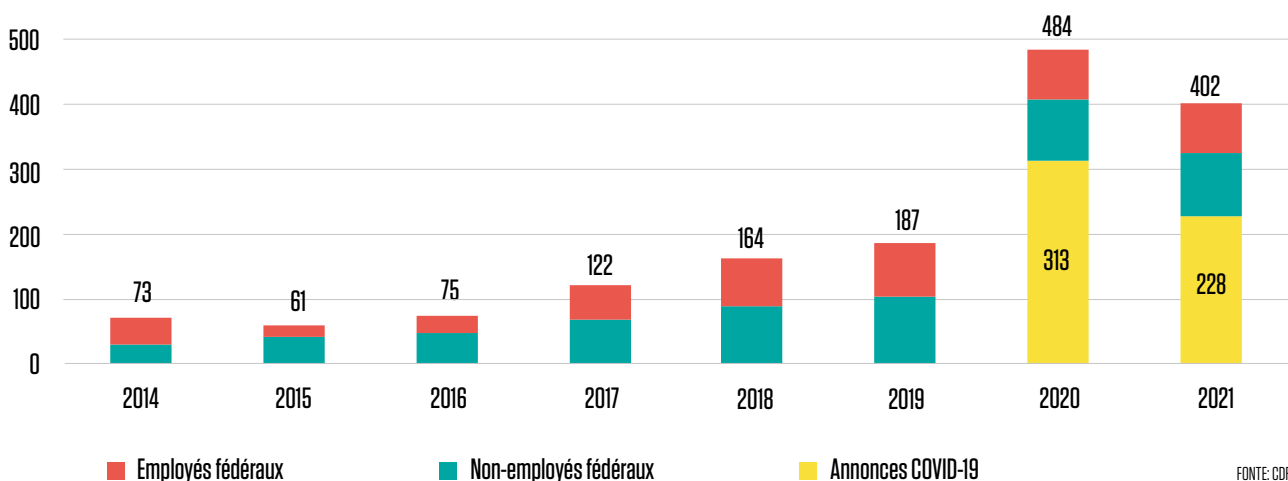
Depuis 2011, la Confédération s'est dotée d'une base légale pour la protection des lanceurs d'alerte. La Loi sur le personnel de la Confédération dispose depuis lors d'une obligation d'annoncer un délit, d'un droit à communiquer les irrégularités et d'une protection pour les employés fédéraux qui en 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 2021, la « Cellule Whistleblowing » du CDF a traité et analysé 402 annonces, contre 484 en 2020. Ces deux années sont fortement marquées par une hausse des annonces liées à la crise sanitaire COVID-19 et aux mesures d'aides déployées par la Confédération⁸⁴. Comme le montre le tableau ci-dessous, 77 cas provenaient d'employés fédéraux, les autres de personnes extérieures à la Confédération (fournisseurs, particuliers, employés d'entreprises privées, etc.). En 2021, hors annonces COVID-19, la part d'annonces externes à l'administration fédérale reste stable par rapport à 2020 (56%).

Sur le total des annonces, 324 étaient anonymes, soit près de 80,5% des cas. Le CDF a pu échanger avec 263 lanceurs d'alerte via un système crypté de boîtes postales électroniques, ce qui prouve l'utilité de la plateforme. En 2021, près de neuf annonces sur dix parvenaient au CDF au travers de ce canal sécurisé, alors que moins de 12% de ces mêmes annonces arrivaient encore par d'autres canaux (entretien, téléphone, courrier).

⁸⁴ Ces annonces concernent majoritairement des cas liés aux IRHT (voir encadré ci-contre).

Annonces de lanceurs d'alertes reçues par le CDF (2014–2021)





Sur ces informations, le CDF mène un travail complémentaire de vérification. En 2021, hors annonces COVID-19, 107 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 61 % des annonces présentent une utilité et contribuent à l'amélioration du fonctionnement de l'administration. Cette part est restée stable ces deux dernières années.

COUP DE PROJECTEUR

PRÈS DE 10 MILLIONS DE FRANCS DE DEMANDES DE REMBOURSEMENT

Depuis le début de la pandémie COVID-19 et des mesures de soutien mises en place par les autorités fédérales, le CDF a reçu de nombreuses annonces en lien avec des IRHT. Après un travail d'analyse, il a livré la plupart de ces annonces au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Au 31 décembre 2021, un total cumulé de 498 annonces avait été remis. Sur ce total, quelque 84 cas ont déjà pu être clôturés avec dans 54 cas des versements IRHT non justifiés ou erronés, dont sept cas de fraude. Des demandes de remboursements pour 9,9 millions de francs ont été émises. Fin 2021, 414 cas restaient ouverts auprès du SECO.

5. ORGANIGRAMME DU CDF



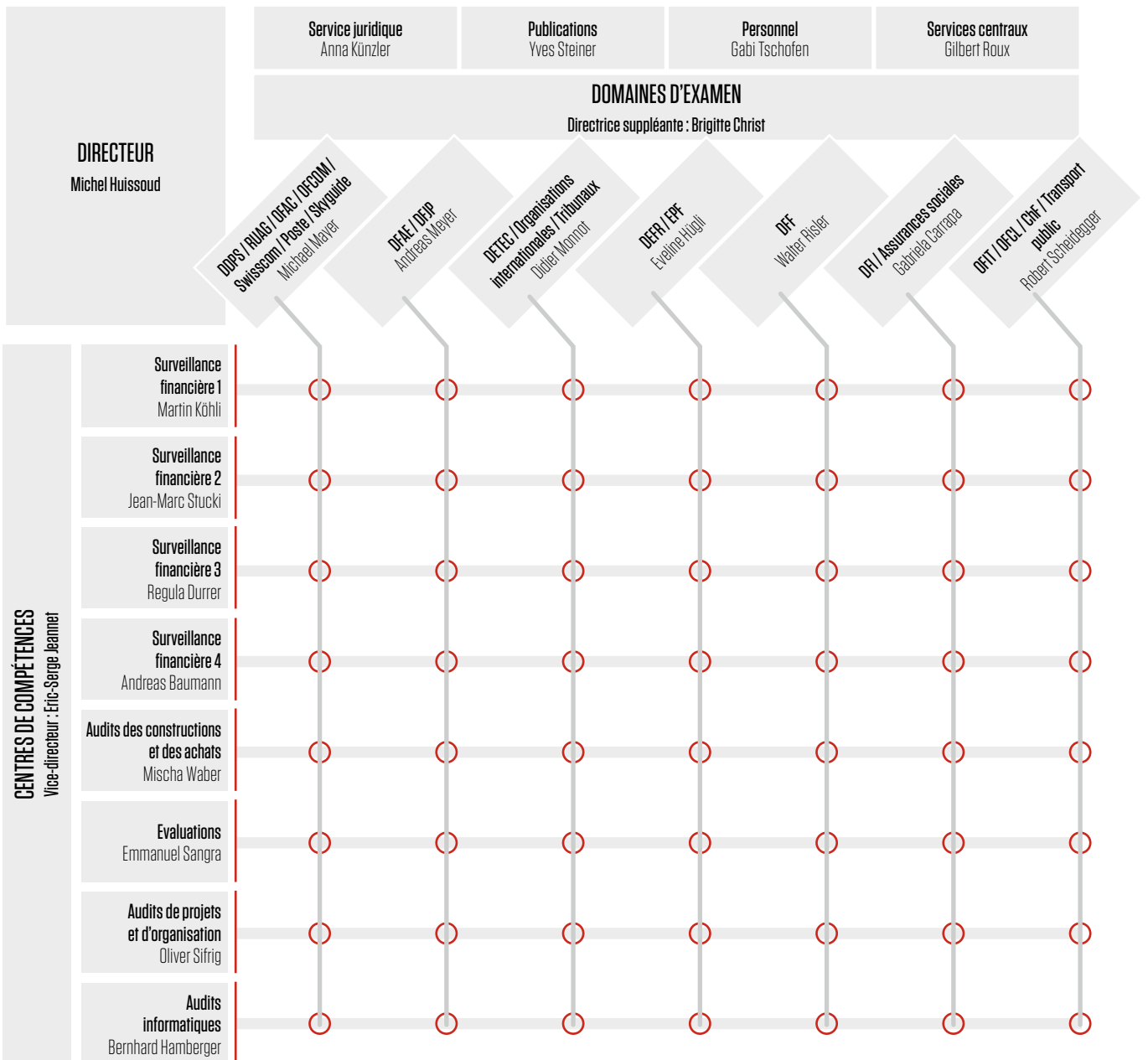
Brigitte Christ,
Directrice suppléante



Michel Huissoud,
Directeur



Eric-Serge Jeannet,
Vice-directeur



6. LE CDF : RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

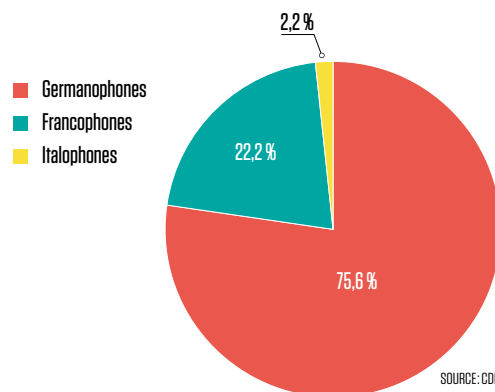
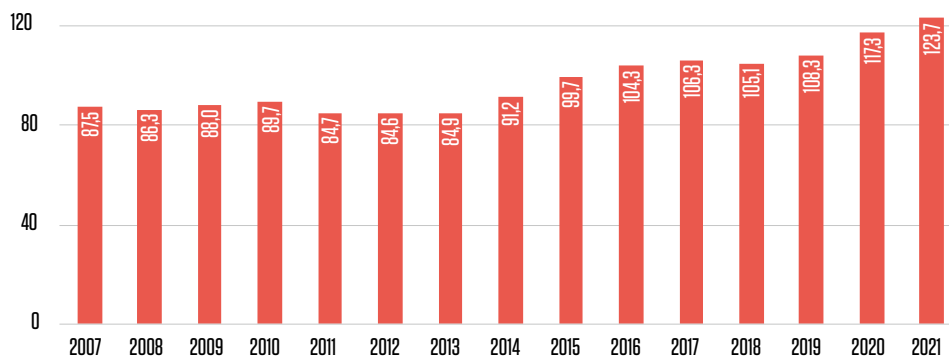
A. LE PERSONNEL DU CDF

Au 31 décembre 2021, le CDF employait 135 collaboratrices et collaborateurs (123,7 EPT), contre 129 personnes (117,3 EPT) une année auparavant. En 2021, le turnover net des employés était de 1,5 % (6,4 %, en 2020).

Fin 2021, 49 femmes (36,3 %) et 86 hommes (63,7 %) travaillaient au CDF. On y comptait 102 germanophones, 30 francophones et 3 italophones.

Evolution et origine linguistique du personnel du CDF (2007–2021)

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



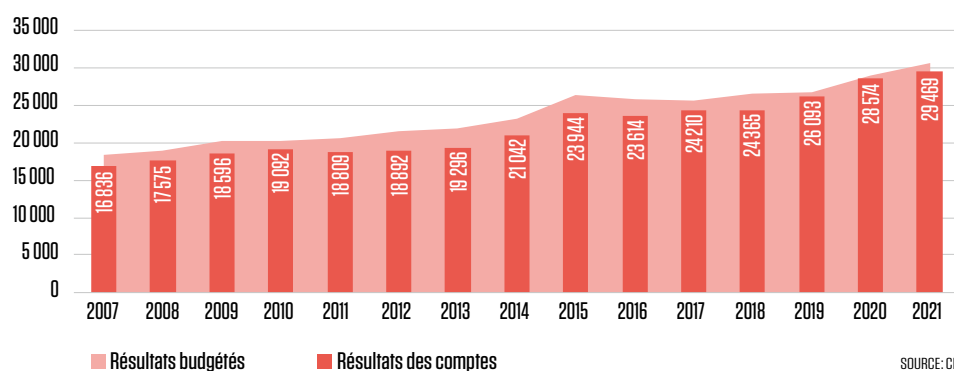
B. LES FINANCES DU CDF

En 2021, les charges du CDF s'élevaient à 30,7 millions de francs. Ses revenus ont atteint près de 1,2 millions de francs.

	Compte 2019	Compte 2020	Budget 2021	Compte 2021	Ecart/budget 2021
Charges (milliers CHF)	27 416	29 843	31 731	30 659	-1072
Revenus (milliers CHF)	- 1 323	- 1 268	- 1 140	- 1 190	-50
Résultats (milliers CHF)	26 093	28 574	30 595	29 469	-1122

SOURCE : CDF

Le CDF et la gestion de son budget (2007–2021, en milliers de CHF)





ANNEXES

AUDITS RÉALISÉS EN 2021 ABRÉVIATIONS



APERÇU DES AUDITS RÉALISÉS (NUMÉROS DE MANDAT)

AUTORITÉS ET TRIBUNAUX

Assemblée fédérale

- COVID-19: Audit de prix (21309)
- Audit du projet CURIAplus (21310)*

Chancellerie fédérale

- Audit de la sécurité et de la disponibilité de l'exploitation GEVER (20385)*
- Audit de la mise en œuvre du régime de retraite des magistrats (21541)***

Chancellerie fédérale – Secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI)

- Audit du projet informatique clé DaziT (20287)*
- Audit des synergies potentielles des portails informatiques fédéraux (20386)*
- Audit de la mise en œuvre de la stratégie des données de la Confédération (20526)*
- Audit de suivi de la mise en œuvre d'une recommandation essentielle (21110)*
- Audit de la sécurité informatique de l'accès à GEVER (21286)*

Tribunal fédéral

- Audit de la mise en œuvre du régime de retraite des magistrats (21541)***

Tribunal pénal fédéral

- Audit du programme Joining Forces (20094)*

Ministère public de la Confédération

- Evaluation de la stratégie de la restitution des avoirs illicites (18369)*
- Audit de l'efficacité de la lutte contre la cybercriminalité (19394)*
- Audit du programme Joining Forces (20094)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction du développement et de la coopération

- Evaluation de la stratégie de la restitution des avoirs illicites (18369)*
- Audit de prix (19472)

Direction du droit international public

- Evaluation de la stratégie de la restitution des avoirs illicites (18369)*
- Audit transversal de la surveillance des navires de haute mer cautionnés (20408)*

Direction des ressources

- Audit du processus de subvention – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20251)

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général

- Audit de la communauté de référence axsana SA (21604)*

Office fédéral de la culture

- Audit de l'efficacité de l'octroi des subventions pour les musées et collections (20475)*
- COVID-19: Analyses de données dans le domaine des mesures COVID culture (21692)*

Office fédéral de météorologie et de climatologie

- Audit de la sécurité informatique de l'accès à GEVER (21286)*

Office fédéral de la santé publique

- Evaluation des mécanismes incitant ou limitant le nombre d'interventions chirurgicales (18358)*
- Audit de la surveillance dans le domaine des assurances (20424)*

Office fédéral de la statistique

- Audit de la mise en œuvre de la stratégie des données de la Confédération (20526)*
- Audit de la péréquation financière 2022 entre la Confédération et les cantons (21009)*

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

Office fédéral des assurances sociales

- Audit de suivi – Traitement et contrôle des factures pour les prestations individuelles de l'AVS et de l'AI (20267)*
- Audit de suivi de la surveillance matérielle et financière de l'AVS (21601)***
- COVID-19: Analyses de données dans le domaine de l'allocation perte de gain Coronavirus (21691)*

Institut de virologie et d'immunologie

- Audit de la rénovation et de l'extension du laboratoire de haute sécurité à Mittelhäusern (20417)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE**Secrétariat général**

- Audit du projet informatique clé Reconduction Schengen/Dublin (20403)*

Office fédéral de la justice

- Evaluation de la stratégie de la restitution des avoirs illicites (18369)*
- Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme (19449)*
- Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite (20236)*
- Audit du projet informatique clé DaziT (20287)*

Office fédéral de la police

- Audit de l'efficacité de la lutte contre la cybercriminalité (19394)*
- Audit du programme Joining Forces (20094)*
- Audit de la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (20146)*
- Audit des dépenses dans le domaine des engagements opérationnels spéciaux (20398)**

Secrétariat d'Etat aux migrations

- Audit de projets, de systèmes et de dépenses du UE-Internal Security Fund (20257)
- Audit de la surveillance financière fédérale dans le domaine de l'asile (21506)*

Centre de services informatiques CSI-DFJP

- Audit du projet informatique clé Surveillance des télécommunications (20376)
- Audit de la sécurité et de l'exploitation du portail Single Sign-On (21525)

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE LA DÉFENSE, DE LA PROTECTION DE LA POPULATION ET DES SPORTS**Secrétariat général**

- Audit de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG (20434)**

Service de renseignement de la Confédération

- Audit des subventions aux services de renseignements cantonaux (20441)**
- Audit de l'augmentation des ressources (21404)**

Office fédéral de la protection de la population

- COVID-19: Evaluation de l'intervention des personnes astreintes à servir dans l'armée, la protection civile et le service civil dans le cadre de la pandémie COVID-19 (20542)*
- Audit des projets informatique clés Maintien de la valeur de Polycom 2030 et Système national d'échange de données sécurisé et du projet Système de communication mobile de sécurité à large bande (21539)*

Défense – Etat-major de l'armée

- Audit de l'élimination et de la vente des biens d'équipement militaires (20428)*
- Audit de l'évaluation de la capacité d'engagement du Système au sol de radiocommunication aéronautique 2020 (20429)*
- COVID-19: Evaluation de l'intervention des personnes astreintes à servir dans l'armée, la protection civile et le service civil dans le cadre de la pandémie COVID-19 (20542)*
- Audit de suivi de la mise en œuvre d'une recommandation essentielle (21110)*

Défense – Base d'aide au commandement

- Audit des « IT General Controls » – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20248)

Défense – Commandement des Opérations

- Evaluation du modèle service long (18541)*

Défense – Base logistique de l'armée

- Audit de la migration des données de SAP PSA à SAP PSN (21540)

Office fédéral de l'armement armasuisse

- Audit de prix (20423)
- Audit de l'élimination et de la vente des biens d'équipement militaires (20428)*
- Audit de l'évaluation de la capacité d'engagement du Système au sol de radiocommunication aéronautique 2020 (20429)*

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES

Secrétariat général

- Audit de l'efficacité de la lutte contre la cybercriminalité (19394)*

Administration fédérale des finances

- Révision du Compte de la Confédération (20134)*
- Audit du processus de la Trésorerie fédérale – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20250)
- Audit de la péréquation financière 2022 entre la Confédération et les cantons (21009)*
- COVID-19: Audit de la recapitalisation de Skyguide (21112)*

Caisse d'épargne du personnel fédéral

- Révision des comptes (20139)

Centrale de compensation

- Audit de suivi – Traitement et contrôle des factures pour les prestations individuelles de l'AVS et de l'AI (20267)*
- Audit de l'encaissement des cotisations pour l'assurance chômage (20478)*
- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (21551)

Administration fédérale des contributions

- Audit du relevé de la taxe sur la valeur ajoutée auprès de la vente par correspondance (20452)*
- Audit de la péréquation financière 2022 entre la Confédération et les cantons (21009)*
- Transformation numérique: Audit de l'introduction du principe de l'échéance auprès de l'impôt fédéral direct (21260)*
- Audit de l'état financier de la redevance radio-TV pour les entreprises (21363)

- Audit des processus d'encaissement impôt anticipé et droit de timbre – Partie de l'audit du Compte d'Etat (21418)*
- Audit du processus des divisions des Encaissement et Finances – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (21419)

Administration fédérale de la douane et de la sécurité des frontières

- Audit du projet informatique clé DaziT (20287)*
- Audit du taux d'utilisation des services de laboratoire (20416)*
- Audit du relevé de la taxe sur la valeur ajoutée auprès de la vente par correspondance (20452)*
- Audit de la mise en œuvre économique du transfert des tâches de police cantonale (21335)*
- Audit des processus d'encaissement taxe sur la valeur ajoutée et recettes d'importation – Partie de l'audit du Compte d'Etat (21417)

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

- Audit des « IT General Controls » – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (20237)
- Audit des synergies potentielles des portails informatiques fédéraux (20386)*
- Transformation numérique: Audit de l'introduction du principe de l'échéance auprès de l'impôt fédéral direct (21260)*
- Audit de prix (21453)

Office fédéral du personnel

- Audit des indemnités en cas de rupture du contrat de travail (19517)
- Audit transversal de la standardisation des processus relatifs au personnel (20402)*
- Révision des comptes Fonds de secours du personnel de la Confédération (20546)

Office fédéral des constructions et de la logistique

- Rapport de synthèse des audits de prix précédents (19245)*
- Audit de prix (19463)
- Audit de suivi de la mise en œuvre d'une recommandation essentielle (21110)*
- Audit de la gestion de l'aménagement des locaux (21312)*

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

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

Secrétariat général

- Audit transversal de la surveillance des navires de haute mer cautionnés (20408)*

Secrétariat d'État à l'économie

- Audit de rentabilité des projets d'infrastructure touristique de la Nouvelle politique régionale (20028)*
- Audit des synergies potentielles des portails informatiques fédéraux (20386)*
- Audit de suivi des recommandations du contrôle du transfert de matériel de guerre (21058)*
- COVID-19: Analyses de données sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire de la Confédération (21269)*
- COVID-19: Audit des mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises (21405)*

Office fédéral de l'agriculture

- Evaluation du programme d'utilisation et des contributions à l'efficacité des ressources pour la promotion d'une agriculture plus durable (19337)*
- Audit des synergies potentielles des portails informatiques fédéraux (20386)*
- Audit du projet Redesign Import Applications (20388)*

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays

- Audit transversal de la surveillance des navires de haute mer cautionnés (20408)*

Office fédéral du logement

- Révision des comptes (20564)
- Audit des processus de subventions – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (21395)

Office fédéral du service civil

- COVID-19: Evaluation de l'intervention des personnes astreintes à servir dans l'armée, la protection civile et le service civil dans le cadre de la pandémie COVID-19 (20542)*

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

- Audit de la surveillance des organisations actives dans le domaine de la formation continue (20167)*

Centre de services informatiques du DEFR

- Audit de la sécurité et de la disponibilité de l'exploitation GEVER (20385)*

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

Secrétariat général

- Audit des synergies potentielles des portails informatiques fédéraux (20386)*
- Audit transversal de la surveillance sur le service universel (20448)*

Office fédéral des transports

- Audit de la résilience informatique des infrastructures critiques – Mise en œuvre des exigences minimales des installations de sécurité ferroviaire (20389)*
- Audit de la comptabilité par secteurs des entreprises de transport (20391)*
- Révision des comptes (20568)*
- Transports publics régionaux de passagers – Résultats des audits de ces dernières années (20570)*
- Audit de la rentabilité des achats (21167)*

Office fédéral de l'énergie

- Révision des comptes (20195)
- Audit de prix (20394)
- Révision des comptes (20552)
- Audit des processus de subventions – Partie de l'audit des comptes de la Confédération (21004)
- Audit de subventions de la prime de marché rétribuant l'électricité produite par des grandes installations hydroélectriques (21332)*

Office fédéral des routes

- Audit des synergies pour l'ensemble du système du tunnel routier du Gothard (20170)*
- Révision des comptes (20193)
- Audit de prix (20446)



Office fédéral de la communication

- Audit transversal de la surveillance sur le service universel (20448)*

Office fédéral de l'environnement

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (20242)*
- Audit de la gestion et de la surveillance exercée sur les mesures contre le bruit routier (21153)*
- Audit de la surveillance fédérale exercée sur les achats de terrain dans le projet de correction du Rhône (21532)*

Autorités de régulation des infrastructures

- Audit transversal de la surveillance sur le service universel (20448)*

FONDATIONS, 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 (20560)

Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)

- Audit du remplacement du système informatique Navision (20414)*

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)

- Révision des comptes (20136)

Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)

- Révision des comptes (20557)

Caisse fédérale de pensions PUBLICA

- Audit de la mise en œuvre du régime de retraite des magistrats (21541)***

CarPostal Suisse SA (CP)

- Audit de la rentabilité des achats (21167)*

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

- Révision des comptes (20563)

Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA

- Audit de prix (20422)
- Audit de l'efficacité de la révision interne (21450)

Chemins de fer rhétiques SA (RhB)

- Audit de la résilience informatique des infrastructures critiques – Mise en œuvre des exigences minimales des installations de sécurité ferroviaire (20389)*

Compagnie du chemin de fer

Lausanne-Echallens-Bercher SA (LEB)

- Audit de la résilience informatique des infrastructures critiques – Mise en œuvre des exigences minimales des installations de sécurité ferroviaire (20389)*

Conférence suisse des hautes écoles (CSHE)

- Révision des comptes (20562)

Conférence Suisse sur l'Informatique (CSI)

- Révision des comptes (20545)
- Révision des comptes eOperations Suisse SA (20554)

Conseil des EPF

- Révision des comptes (20304)

Domaine des EPF

- Révision des comptes (20547)

École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

- Révision des comptes (20317)
- Révision des comptes de la Société simple du Quartier Nord (20319)
- Révision des comptes de la Société pour le Quartier de l'Innovation de l'EPFL (20555)

École polytechnique fédérale de Zurich (ETH Zurich)

- Révision des comptes (20307)
- Audit de la bibliothèque Werner Oechslin (20502)*

Fondation du Parc national suisse (FPN)

- Révision des comptes (20550)

Fondation institution supplétive LPP

- Audit de la gestion des opportunités et des risques (20265)*

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

Fonds de compensation AVS/AI/APG (compenswiss)

- Audit de l'encaissement des cotisations pour l'assurance chômage (20478)
- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (21293)

Fonds de compensation de l'assurance-chômage

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (20001)*
- Révision des comptes (20003)
- Audit de l'encaissement des cotisations pour l'assurance chômage (20478)*
- Audit du décompte AVS pour les indemnités de l'assurance-chômage (20559)
- Audit du projet informatique clé ASALfutur (21304)*
- COVID-19: Analyses de données dans le domaine de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (21690)*

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

- Audit de la surveillance de la désaffectation des centrales nucléaires (20018)*

Fonds national suisse (FNS)

- Révision des comptes (20323)

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

- Révision des comptes (20548)

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

- Révision des comptes (20551)*

Fonds Suisse pour le Paysage (FSP)

- Révision des comptes (20549)

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

- Révision des comptes (20329)

Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)

- Audit de la surveillance de la désaffectation
- des centrales nucléaires (20018)*

Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)

- Audit des décomptes des projets de coopération du SECO (20556)
- Révision des comptes (21426)

Institut fédéral de métrologie (METAS)

- Révision des comptes (20253)
- Audit du taux d'utilisation des services de laboratoire (20416)*

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

- Révision des comptes (20309)

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

- Révision des comptes (20313)

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

- Révision des comptes (20311)

Paul Scherrer Institut (PSI)

- Révision des comptes (20315)

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

- Révision des comptes (20558)

RUAG MRO International SA

- Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles (21205)**

RUAG MRO Suisse

- Audit de la sécurité de l'information (20431)***

Skyguide SA

- COVID-19: Audit de la recapitalisation de Skyguide (21112)*

swissuniversities

- Révision des comptes (20561)

Transports publics fribourgeois Holding SA (TPF)

- Audit de la résilience informatique des infrastructures critiques – Mise en œuvre des exigences minimales des installations de sécurité ferroviaire (20389)*

zb Zentralbahn AG

- Audit de la résilience informatique des infrastructures critiques – Mise en œuvre des exigences minimales des installations de sécurité ferroviaire (20389)*



ORGANISATIONS ET COOPÉRATIONS INTERNATIONALES

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

- Révision des comptes (20404)
- Audit de rentabilité de la sécurité informatique (20406)
- Audit de performance (21100, 21534)

Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)

- Révision des comptes (20565)

Régularisation internationale du Rhin (IRR)

- Révision des comptes (20439)

Union postale universelle (UPU)

- Révision des comptes (20339, 20566, 20567)
- Audit de performance (21202)

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

ABRÉVIATIONS

AC	Fonds de compensation de l'assurance-chômage	ECAS	Etablissements cantonaux d'assurances sociales
AFC	Administration fédérale des contributions	EPF	Ecole polytechnique fédérale
AFF	Administration fédérale des finances	EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
AI	Assurance-invalidité	EPT	Equivalent plein temps
APG	Assurance pour perte de gains	ErmSys	Ermittlungssystem
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	fedpol	Office fédéral de la police
AVS	Assurance-vieillesse et survivants	FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
BAC	Base d'aide au commandement	FIU	Financial Intelligence Units
BCM	Plan de continuité des activités	HKZ	Fondation Huber Kudlich de l'EPFZ
BWOe	Bibliothèque Werner Oechslin	IC	Infrastructures critiques
CdC	Caisse de compensation	IDEKOF	Groupe de coordination interdépartemental pour les questions de fédéralisme
CDF	Contrôle fédéral des finances	IFC	IT Forensique & CyberCrime
CER	Contributions à l'efficacité des ressources	IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
CFC	Caisse fédérale de compensation	IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
DA	Délégation administrative	IRHT	Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	ISCeco	Centre de services informatiques du Département de l'économie, de la formation et de la recherche
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales	IVI	Institut de virologie et d'immunologie
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	JF	Joining Forces
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères	LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
DFF	Département fédéral des finances	LCF	Loi sur le Contrôle des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police	LFC	Loi sur les finances de la Confédération
EAE	Critères légaux des prestations médicales : efficaces, adéquates et économiques	LFCo	Loi fédérale sur la formation continue

LNM	Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse	OFROU	Office fédéral des routes
LP	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite	OFSP	Office fédéral de la santé publique
LSu	Loi sur les subventions	OFT	Office fédéral des transports
LTrans	Loi sur le principe de la transparence dans l'administration	OPF	Offices des poursuites et des faillites
LTVA	Loi sur la TVA	OSNM	Office suisse de la navigation maritime
LVP	Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite	PJF	Police judiciaire fédérale
METAS	Institut fédéral de métrologie	PPE	Personnes politiquement exposées
MMT	Mesures du marché du travail	SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
MPC	Ministère public de la Confédération	SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
MRO CH	RUAG MRO Holding SA	SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent	SG-DEFR	Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
MSK	Système mobile de communication sécurisée à large bande	SNEDS	Système national d'échange de données sécurisé
OFAE	Office fédéral de l'approvisionnement économique	SRA 20	Système au sol de radiocommunication aéronautique 2020
OFAG	Office fédéral de l'agriculture	SSR	Société suisse de radiodiffusion et de télévision
OFAS	Office fédéral des assurances sociales	TIC	Technologies de l'information et de la communication
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique	TPF	Tribunal pénal fédéral
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières – ex Administration fédérale des douanes	VPC	Vente par correspondance
OFEV	Office fédéral de l'environnement	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
OFJ	Office fédéral de la justice		
OFPP	Office fédéral de la protection de la population		

