



Commissions des finances
CH-3003 Berne

Berne, le 19 octobre 2022

Avis du Conseil fédéral : enquête administrative concernant les engagements financiers découlant des contrats d'acquisition des vaccins contre le COVID-19

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Lors des délibérations de vos deux commissions sur le supplément Ib au budget 2022 pour l'acquisition de vaccins contre le COVID-19, des incertitudes sont apparues quant aux possibilités pour les Chambres de réduire les crédits demandés à cet effet.

Clarifications internes à l'administration à l'intention des commissions des finances (juin 2022)

Le DFI (SG, OFSP) a aussitôt vérifié toutes les données relatives aux contrats et aux crédits avec les services compétents du DDPS (BLA, Pharma, Finances D) et du DFF (AFF), ainsi qu'avec le concours d'un expert externe, et il en a fait rapport au Parlement le 7 juin 2022¹. L'objectif de ces clarifications était de mettre à la disposition du Parlement les bases de décision nécessaires le plus rapidement possible. Les principaux résultats de cet examen étaient les suivants :

- **Base de calcul** : les chiffres sur lesquels se fondait le calcul du montant du crédit supplémentaire et du crédit additionnel n'étaient pas tous corrects.
- **Couverture de crédit** : vu la rapidité de propagation du variant Omicron, le Conseil fédéral a décidé à la mi-décembre 2021 de déclencher les options convenues contractuellement avec Pfizer BioNTech et Moderna pour l'acquisition d'un total de 14 millions de doses de vaccins pour l'année 2022. Il s'est avéré par la suite que

¹ Le rapport du 7 juin 2022 à l'intention de la CdF-N peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : www.dfi.admin.ch (Documentation > Communiqués de presse).



les moyens nécessaires à cet effet n'étaient pas entièrement couverts par le crédit budgétaire prévu pour 2022.

- Contrats relatifs aux vaccins contre le COVID-19 : en règle générale, les contrats conclus avec les fabricants de vaccins s'appuyaient sur les crédits d'engagement approuvés par le Parlement. Cependant, deux cas ont fait exception au cours des années 2020 et 2021.

Enquête administrative

Le 2 juin 2022, immédiatement après la découverte de ces incertitudes, le chef du DFI a informé la CdF-N qu'il avait – en plus des clarifications internes à l'administration mentionnées plus haut – ouvert une enquête administrative. Le mandat définitif a été donné le 15 juin 2022, après l'achèvement des clarifications internes à l'administration. L'enquête administrative devait permettre de faire toute la lumière sur les manquements en lien avec les acquisitions de vaccins. Elle devait d'une part vérifier les résultats de l'enquête interne à l'administration (rapport du 7 juin 2022), et d'autre part examiner si des obligations légales ou contractuelles avaient été violées intentionnellement. En outre, elle devait clarifier les processus, les procédures, le contrôle et les responsabilités des différentes instances et personnes de l'administration.

L'enquête administrative a été confiée à Kurt Grüter, ancien directeur du Contrôle fédéral des finances. Celui-ci a commencé ses travaux en juin 2022 et remis les résultats de son enquête au chef du DFI le 12 septembre 2022.

L'enquête confirme les résultats des clarifications internes à l'administration présentés à la CdF-N : les engagements n'étaient pas tous couverts par des crédits de paiement et les contrats d'acquisition ne mentionnaient pas tous le droit de réserve du Parlement. Le rapport constate en outre que la gestion et le contrôle des crédits ont été compliqués par l'implication de deux départements (DDPS et DFI) : « les tâches et les compétences de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et de la Base logistique de l'armée (BLA) en matière de gestion des crédits n'étaient pas clairement définies » (rapport d'enquête, p. 5).

Le rapport souligne qu'aucune obligation légale ou contractuelle ni aucun devoir d'information n'ont été violés sciemment. Il replace les événements liés à l'acquisition des vaccins dans le contexte de la crise : « Pour assurer l'approvisionnement en vaccins, les autorités ont dû prendre de nombreuses décisions dans un laps de temps très court et dans la plus grande des incertitudes. Les instances et les personnes impliquées se sont fortement engagées pour obtenir les meilleurs vaccins et les distribuer aux différents hôpitaux de toute la Suisse. Elles ont fourni une contribution décisive à la lutte contre la pandémie » (rapport d'enquête, p. 5).

Le Conseil fédéral prend acte du fait que les manquements constatés lors des premières clarifications internes à l'administration du 7 juin 2022 se sont confirmés. Avant même la fin de l'enquête, des mesures ont été prises au sein des départements concernés, le DDPS et le DFI, afin de garantir une gestion et un



contrôle irréprochables du crédit A290.0113 « COVID : acquisition de matériel sanitaire ». Ces mesures correspondent aux recommandations 4 et 6 à 8 du rapport d'enquête. Le contrôle de gestion (recommandation 9) a déjà été en partie renforcé. Les travaux seront achevés dans les prochaines semaines. Par ailleurs, s'il n'est plus possible de l'appliquer pour le crédit concerné, la recommandation 3 a déjà été prise en compte lors de l'acquisition du vaccin contre la variole du singe. D'autres recommandations (1, 2, 10) sont à l'étude dans le cadre des travaux en cours relatifs au contrôle de la gestion de crise par la Confédération. Si nécessaire, le Conseil fédéral octroiera des mandats supplémentaires pour compléter ces travaux (comme il l'a déjà fait dans le cas de la recommandation 5).

Avis sur les différentes recommandations du rapport d'enquête

Vu les résultats de son rapport, le chargé d'enquête a formulé dix recommandations. Dans les paragraphes suivants, le Conseil fédéral prend position sur chacune d'elles.

Recommandation 1 : *La gestion de crises extraordinaires comme la pandémie de COVID-19 justifie la mise en place d'une délégation du Conseil fédéral composée du département spécialisé et des deux autres départements les plus concernés – DDPS, DEFR ou DFF. Il est également recommandé de prévoir une codirection de la taskforce par deux départements.*

La gestion de crise du Conseil fédéral pendant la deuxième phase de la pandémie de COVID-19 a fait l'objet d'une évaluation de la ChF². Dans ce contexte, le Conseil fédéral a chargé la ChF et le DDPS, en collaboration avec les autres départements, d'élaborer des variantes pour l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale aux niveaux stratégique et opérationnel. Les résultats de ces travaux seront soumis au Conseil fédéral fin mars 2023.

Le Conseil fédéral relève que cette recommandation, qui répartit finalement la responsabilité entre plusieurs unités administratives, peut être en contradiction avec la recommandation 3, qui propose d'attribuer clairement la responsabilité de l'utilisation des ressources et du contrôle des crédits à un seul office. Le rapport d'enquête met ainsi en évidence la difficulté de trancher entre une collaboration étroite entre toutes les unités administratives impliquées et une claire répartition des compétences. À cet égard, il est inhérent au système que des erreurs puissent survenir en situation de crise et il importe de tout faire pour les éviter à l'avenir. Toutefois, il convient aussi de noter que, dans de nombreux autres domaines de la gestion de crise – comme le dépistage, la vaccination, l'adoption et l'exécution de mesures non pharmaceutiques ou le certificat COVID –, il existait une bonne

² Le rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020 - octobre 2021) du 22 juin 2022 peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : www.chf.admin.ch (Documentation > Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises).



collaboration entre tous les acteurs engagés (internes et extérieurs à l'administration fédérale) et que les responsabilités étaient clairement établies.

Recommandation 2 : *Lors de la mise en place d'une organisation de crise, il faut sélectionner les personnes en fonction non seulement de leurs compétences techniques, mais aussi de leur expérience en matière de gestion et de leurs connaissances de l'administration. Il faut également garantir des suppléances. Le chargé d'enquête soutient la recommandation formulée dans le rapport de la Chancellerie fédérale consistant à mettre en place un pool de ressources et des structures de soutien administratif.*

Le Conseil fédéral partage l'avis du chargé d'enquête selon lequel la disponibilité rapide de collaborateurs qualifiés est décisive pour la gestion d'une situation de crise.

Comme mentionné dans le rapport d'enquête, ce point a également fait l'objet de l'évaluation de la ChF concernant la première phase de la pandémie de COVID-19³. Sur cette base, le Conseil fédéral a chargé l'OFPER d'examiner comment mieux préparer le personnel de l'administration fédérale à assumer d'autres fonctions, nécessaires en période de crise, et l'engager de manière plus flexible. Des mesures ont déjà été prises en ce sens : depuis le 1^{er} mai 2022, les nouveaux contrats de travail sont complétés par une clause selon laquelle, conformément au droit du personnel en vigueur, tout membre du personnel peut être affecté à un autre lieu et à une autre fonction pour une durée maximale de douze mois. L'OFPER met à disposition un modèle de convention permettant de régler les questions administratives qui se posent lors de l'affectation temporaire de collaborateurs dans une autre unité administrative. En outre, dans le cadre du projet SUPERB (Cluster Personal), l'OFPER poursuit l'enregistrement des compétences individuelles des collaborateurs dans le système d'information de gestion des données du personnel, l'objectif étant de trouver rapidement un personnel de soutien approprié en cas de crise.

Il faut certes poursuivre ces efforts. Néanmoins, le Conseil fédéral tient à souligner qu'il a toujours été possible de recruter des personnes qualifiées pour l'organisation de crise. Les possibilités étaient toutefois limitées, étant donné que de nombreux domaines de l'administration étaient fortement sollicités par la pandémie de COVID-19 et que le personnel ne pouvait pas leur être facilement soustrait pour être affecté, par exemple, au DFI. C'est pourquoi, au fil du temps, il s'est avéré toujours plus indispensable de faire appel à des prestataires externes.

³ Le rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février-août 2020) du 11 décembre 2020 peut être consulté en ligne à l'adresse suivante : www.chf.admin.ch (Documentation > Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises).



Recommandation 3 : *Les crédits doivent être attribués au service demandeur, qui doit assumer l'entière responsabilité de l'utilisation des ressources et du contrôle des crédits.*

Le Conseil fédéral partage l'avis du chargé d'enquête selon lequel le fait d'attribuer les crédits au service demandeur permet d'obtenir une meilleure vue d'ensemble de la charge de crédit. La collaboration entre les services impliqués (logistique, comptabilité et contrôle de gestion) s'en trouve globalement améliorée.

Le Conseil fédéral a déjà mis en œuvre cette recommandation dans le cadre de l'acquisition du vaccin contre la variole du singe en août 2022 (financement par les charges de fonctionnement de l'OFSP [A200.0001] et acquisition en collaboration avec la Pharmacie de l'armée). Le 24 août 2022, il a décidé de confier la gestion des crédits à l'OFSP et non au DDPS (BLA, Pharma, Finances D). Et ce, bien que la répartition des tâches soit presque identique à celle de la vaccination contre le COVID-19.

Recommandation 4 : *Il faut établir dès le départ une matrice définissant les tâches, les compétences et les responsabilités dans la mise en œuvre, la prise de décision, la participation et l'information (matrice RACI).*

Le Conseil fédéral partage l'avis du chargé d'enquête selon lequel les tâches, les compétences et les responsabilités doivent être précisément définies.

Cette recommandation est suivie d'effet dans la gestion et le contrôle du crédit A290.0113 « COVID : acquisition de matériel sanitaire ». La BLA et l'OFSP ont désormais clarifié les tâches, les compétences et les responsabilités et élaboré une matrice RACI. La gestion et le contrôle du crédit pour l'acquisition du vaccin contre la variole du singe font également l'objet d'une telle matrice.

Recommandation 5 : *Il faut impliquer les responsables des finances des offices fédéraux concernés dans l'organisation de crise.*

Le Conseil fédéral est prêt à examiner la manière dont les responsables des finances des offices devraient être impliqués dans l'organisation de crise. Il a chargé la ChF et le DDPS d'intégrer cet aspect dans les travaux en cours sur la gestion de crise de la Confédération (cf. avis sur la recommandation 1).

Recommandation 6 : *Les services des finances des offices concernés doivent connaître les prix d'achat fixés dans les contrats et les détails relatifs aux paiements.*

Les services des finances ont besoin des informations relevant des contrats qui sont nécessaires à la gestion des crédits – ce qui était en principe garanti dans le cas des achats de vaccins contre le COVID-19. Il faut qu'ils aient connaissance des montants totaux et des engagements, ainsi que de leur échelonnement dans le temps. Ce sont surtout les détails relatifs aux paiements qui sont ici au premier plan. Le détail des



prix d'achat est moins important, de sorte que leur confidentialité peut être préservée.

Recommandation 7 : Le contrôle des crédits doit se faire intégralement dans SAP.

Il est désormais garanti que tous les engagements et les paiements sont gérés en temps voulu dans le système standard SAP.

Recommandation 8 : Il faut ouvrir des rubriques de crédit distinctes pour les différents achats.

Disposer de différentes rubriques de crédit permet d'améliorer la transparence et de clarifier les responsabilités. À l'avenir, cette recommandation sera appliquée autant que possible, à chaque fois en concertation avec l'AFF.

Recommandation 9 : Il faut nommer un responsable du contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion doit être renforcé à l'aide de ressources supplémentaires et d'instruments de soutien. Dans ce domaine également, il faut clarifier les tâches, les compétences et les responsabilités des offices concernés, ce qui a déjà partiellement été fait. Le DFI et le DDPS achèveront ces travaux dans les prochaines semaines.

Recommandation 10 : Il convient d'examiner si le Parlement doit renforcer sa mission de haute surveillance concomitante en situation de crise extraordinaire.

Comme cette recommandation regarde le Parlement, le Conseil fédéral n'est pas compétent pour l'évaluer.

Le Conseil fédéral souligne ici simplement que les échanges avec le Parlement et ses organes ont été intenses au cours de la crise. Ainsi, la Délégation des finances et les commissions des finances ont été régulièrement et étroitement associées à l'élaboration des crédits supplémentaires, et tenues informées en permanence, notamment en ce qui concerne l'utilisation des crédits. Les départements ont attaché une grande priorité à cet aspect de leur travail.

Il convient également de noter que la collaboration entre l'administration fédérale et le Parlement au sens large est traitée dans le rapport concernant l'évaluation de la gestion de la deuxième phase de la pandémie de COVID-19 (cf. avis sur la recommandation 1). À ce propos, le Conseil fédéral a chargé la ChF de présenter les résultats de l'évaluation et de discuter de la suite qui en sera donnée lors d'une réunion des présidents des conseils.



Communication

Comme le souhaitaient vos commissions, le Conseil fédéral a renoncé à publier le rapport final de Kurt Grüter et le présent avis avant que vos commissions n'en aient pris connaissance. Le Conseil fédéral les communiquera après que vos commissions en auront discuté. Le DFI est en contact étroit avec le secrétariat de vos commissions pour coordonner la communication.

Veillez agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Ignazio Cassis
Président de la Confédération

Walter Thurnherr
Chancelier de la Confédération

Annexe :

Rapport d'enquête du 12 septembre 2022