

# **Enquête administrative**

concernant

**les engagements financiers découlant des contrats  
d'acquisition des vaccins contre le COVID-19**

Rapport de Kurt Grüter, chargé d'enquête

Berne, 12 septembre 2022

# Table des matières

Résumé .....	5	
1 Contexte .....	6	
1.1 Principes de l'enquête.....	6	
1.2 Déroulement de l'enquête.....	7	
2 Dispositions du droit budgétaire .....	7	
2.1 Souveraineté budgétaire du Parlement .....	7	
2.2 Dispositions de la loi et de l'ordonnance sur les finances.....	8	
2.3 Gestion du budget.....	8	
3 Arrêtés du Conseil fédéral et notes d'information.....	9	
3.1 Organisation de crise : ACF du 19 juin 2020 .....	9	
3.2 Tâches et compétences : note d'information du DFI du 24 septembre 2020 .....	10	
3.3 Détermination des quantités de vaccins nécessaires pour 2022 : ACF du 12 mai 2021	10	
3.4 Levée des options d'achat : ACF du 17 décembre 2021 .....	10	
3.5 Crédit supplémentaire Ib : ACF du 11 mars 2022.....	12	
4 Rapport du DFI à l'intention de la Commission des finances du Conseil national .....	13	
5 Organisation de crise et déroulement des faits.....	14	
6 Rôles et responsabilités.....	16	
7 Négociations avec les fabricants de vaccins .....	20	
8 Calcul des quantités de vaccins.....	21	
9 Traitement comptable des crédits .....	22	
10 Gestion et contrôle des crédits .....	23	
11 Collaboration et partage des informations.....	25	
11.1 Canaux d'information .....	25	
11.2 Contexte général .....	25	
12 Autres enseignements.....	26	
13 Réponse aux questions du mandat de l'enquête administrative.....	28	
13.1 Tous les achats de vaccins étaient-ils couverts par des crédits et tous les contrats	étaient-ils assortis d'un droit de réserve du Parlement ?.....	28
13.2 Des erreurs ont-elles été commises dans la fixation des moyens sollicités pour	l'achat des vaccins ? .....	28
13.3 Les bases juridiques, et notamment le droit de réserve du Parlement, ont-elles été	respectées ?.....	29
13.4 Y a-t-il eu des violations de certaines obligations légales ou contractuelles, et	notamment de l'obligation d'informer ? .....	29
13.5 Les processus, les procédures et le contrôle de gestion ont-ils été gérés	correctement ? .....	29

13.6	Les responsabilités des différents services et personnes étaient-elles correctement définies ? .....	30
14	Recommandation du chargé d'enquête .....	31
15	Avis du SG-DFI, de l'OFSP, du Groupement Défense et de l'AFF .....	32
Annexe 1	Personnes interrogées .....	33
Annexe 2	Liste des documents consultés .....	34

## Liste des abréviations

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AFF	Administration fédérale des finances
BLA	Base logistique de l'armée
Cst.	Constitution fédérale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EMCC	État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
RACI	Acronyme anglais pour <i>responsible, accountable, consulted et informed</i> dans l'expression « matrice RACI », matrice permettant de définir les tâches, les compétences et les responsabilités dans la mise en œuvre, la prise de décision, la participation et l'information.
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SG	Secrétariat général

## Résumé

Le présent rapport analyse les processus, rôles et responsabilités des services de la Confédération impliqués dans l'acquisition des vaccins contre le COVID-19 de 2020 à 2022, ainsi que leur collaboration. Il vise principalement à clarifier si ces achats étaient couverts par des crédits et si les contrats conclus avec les fabricants prévoyaient une clause de réserve garantissant la souveraineté budgétaire du Parlement.

Le rapport confirme les conclusions de l'enquête interne réalisée début juin 2022 sur mandat du chef du DFI, à savoir que les engagements n'étaient pas tous couverts par des crédits de paiement et que les contrats d'acquisition ne mentionnaient pas tous le droit de réserve du Parlement.

La gestion et le contrôle des crédits incombent à l'unité administrative à laquelle ont été attribués les crédits, en l'occurrence la Pharmacie de l'armée. En tant que partie signataire, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) disposait de toutes les informations sur les engagements contractés, mais l'affectation des paiements aux crédits d'engagement s'est révélée compliquée. Toutefois, aucune obligation légale ou contractuelle ni aucun devoir d'information n'a été violé sciemment.

L'implication de deux départements n'a pas facilité le contrôle global des crédits. Par ailleurs, 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. Si la collaboration entre les acteurs concernés s'est révélée satisfaisante, les délais souvent très courts pour les prises de position et la forte rotation du personnel ont compliqué les choses. Ce sont finalement cette rotation et les lacunes dans l'organisation de crise qui sont à l'origine des erreurs commises dans l'estimation des crédits demandés dans le cadre du supplément Ib au budget 2022.

Les résultats de la présente enquête doivent être replacés dans le contexte exceptionnel lié à la crise du coronavirus. 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.

Les lacunes identifiées dans le cadre de l'enquête permettent de formuler différentes recommandations. Par exemple, une organisation de crise impliquant un nombre si important de personnes aurait dû bénéficier d'un plus large soutien. La mise en place d'une délégation du Conseil fédéral et d'une haute surveillance du Parlement aurait permis d'éviter les lacunes dans l'attribution des compétences. L'organisation de crise aurait dû prendre en compte de manière plus appropriée les aspects financiers. Enfin, il aurait fallu définir clairement dès le début les compétences et responsabilités relatives aux tâches interdépartementales.

Élaboré entre juin et août 2022, le présent rapport se base sur différents documents, dont les contrats non caviardés conclus avec les fabricants de vaccins, ainsi que sur des entretiens avec 26 personnes impliquées.

## 1 Contexte

Le 15 juin 2022, le conseiller fédéral Alain Berset, chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI), a demandé l'ouverture d'une enquête administrative à l'OFSP. Le but était de clarifier si tous les achats de vaccins étaient couverts par des crédits et si les contrats passés avec les fabricants mentionnaient le droit de réserve du Parlement. Il s'agissait aussi de vérifier si les instances impliquées avaient violé certaines obligations légales ou contractuelles, en particulier l'obligation d'informer. Enfin, il fallait faire la lumière sur les processus, les procédures et le contrôle de gestion ainsi que sur les responsabilités des différentes instances et personnes impliquées.

En collaboration avec l'Administration fédérale des finances (AFF) et la Base logistique de l'armée (BLA), l'OFSP a procédé début juin 2022 à une vérification des chiffres, des contrats d'acquisition et des crédits disponibles à l'intention des commissions des finances, chargées de l'examen préalable. Il leur a livré ses conclusions le 7 juin 2022 et les a publiées sur son site web le jour suivant. Le rapport en question représente une source importante pour la présente enquête administrative.

### 1.1 Principes de l'enquête

Les enquêtes administratives sont régies par les art. 27a ss de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>1</sup>. Cet instrument de contrôle de l'administration n'est pas dirigé contre des personnes déterminées, mais vise à analyser les procédures.

L'attribution du mandat d'enquête à un expert externe devait garantir l'impartialité et l'indépendance de l'état des lieux et des recommandations. Cette indépendance était essentielle pour le travail d'enquête. Le choix s'est porté sur un expert disposant de toutes les compétences requises pour mener l'enquête administrative. Celui-ci a pu consulter tous les documents nécessaires. Il est tenu à la confidentialité. Les collaborateurs interrogés ont été déliés du secret de fonction.

Les enquêtes administratives doivent s'inscrire dans les principes de l'État de droit. Concrètement, les art. 27a ss OLOGA mentionnent avant tout le droit d'être entendu et de consulter les pièces (art. 27g, al. 4 et 5) et fixent des règles minimales pour la conduite des interrogatoires (art. 27h). Ainsi, les personnes touchées par une enquête administrative peuvent se faire représenter ou assister. Le chargé d'enquête doit informer les personnes interrogées de leur droit de refuser de déposer si la révélation des faits dont elles ont connaissance est susceptible de les exposer à une procédure pénale ou disciplinaire. Le chargé d'enquête a informé toutes les personnes interrogées de leurs droits et obligations.

---

<sup>1</sup> RS 172.010.01

## **1.2 Déroulement de l'enquête**

L'enquête se base sur des documents du Secrétariat général du DFI (SG-DFI), de l'OFSP, du DDPS et de l'AFF ainsi que sur des entretiens avec les personnes impliquées dans l'acquisition des vaccins.

Le chargé d'enquête a consulté les contrats non caviardés conclus avec les fabricants de vaccins, les propositions soumises au Conseil fédéral et les décisions correspondantes, notamment les propositions du DFI du 18 juin 2020, du 11 mai 2021, du 15 décembre 2021 et du 2 mars 2022 ainsi que la note d'information du DFI du 24 septembre 2020.

Parmi les autres documents importants consultés figurent les rapports sur les acquisitions de la Pharmacie de l'armée, les rapports sur le COVID-19 à l'intention de la Délégation des finances, les rapports de la Chancellerie fédérale sur l'évaluation de la gestion de crise, le rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur les contacts des autorités fédérales avec les sociétés Lonza et Moderna, le manuel de l'OFSP sur les travaux de la taskforce, les procès-verbaux de la taskforce et du groupe de travail Vaccination ainsi que l'échange de courriels précédant la proposition adressée au Conseil fédéral en décembre 2021 pour lever les options d'achat.

Le chargé d'enquête a interrogé 26 collaborateurs de l'OFSP, de la BLA, de la Pharmacie de l'armée, des secrétariats généraux du DFI et du DDPS ainsi que de l'AFF<sup>2</sup>. Tous se sont montrés coopératifs. Les entretiens ont été enregistrés et le procès-verbal a été soumis aux personnes concernées pour prise de position.

Un projet de rapport a été soumis à la mi-août aux deux SG, à l'OFSP, à la BLA et à l'AFF pour avis. Le chargé d'enquête a remis son rapport définitif au chef du DFI à la mi-septembre.

## **2 Dispositions du droit budgétaire**

### **2.1 Souveraineté budgétaire du Parlement**

Exercer la souveraineté budgétaire est la tâche par excellence du Parlement, tâche qui est par ailleurs inscrite dans la Constitution fédérale. L'Assemblée fédérale doit se prononcer aussi bien sur les engagements financiers que sur les paiements proprement dits. Toute dépense doit reposer sur une base légale fondée sur l'art. 5 Cst. et obtenir l'approbation du Parlement.

La souveraineté budgétaire de l'Assemblée fédérale est inscrite à l'art. 167 Cst. Toute dépense de la Confédération doit être approuvée par le Parlement. Dans son message concernant le budget ou le supplément au budget, le Conseil fédéral demande au Parlement le droit d'effectuer des dépenses (crédits budgétaires) ou de contracter des engagements financiers (crédits d'engagement). En vertu de l'art. 50, al. 1, de la loi sur le Parlement<sup>3</sup>, les deux commissions des finances procèdent à l'examen préalable du budget de l'année

---

<sup>2</sup> Cf. annexe 1

<sup>3</sup> RS 171.10

suiuante, qui sera voté par les Chambres lors de la session d'hiver. Le Parlement se prononce sur les demandes de crédits supplémentaires lors des sessions d'été (supplément I) ou d'hiver (supplément II). Pendant la crise de coronavirus, le Conseil fédéral a dû soumettre au Parlement plus de deux suppléments budgétaires par an.

## **2.2 Dispositions de la loi et de l'ordonnance sur les finances**

La loi sur les finances (LFC)<sup>4</sup> et l'ordonnance sur les finances (OFC)<sup>5</sup> règlent les modalités. L'art. 27 LFC oblige le Conseil fédéral à demander un crédit additionnel sans délai s'il se révèle qu'un crédit d'engagement est insuffisant. L'al. 3 précise que les paiements ne doivent en aucun cas dépasser le crédit d'engagement initial.

En cas d'urgence, l'art. 28 prévoit que le Conseil fédéral peut autoriser la mise en chantier ou la poursuite d'un projet avant que le crédit d'engagement nécessaire ne soit ouvert. Le cas échéant, il doit demander au préalable l'assentiment de la Délégation des finances des Chambres fédérales.

Par ailleurs, les unités administratives sont tenues de contrôler l'utilisation des crédits d'engagement conformément à l'art. 15 OFC. Concrètement, elles doivent établir le solde des crédits, l'état des dépenses engagées mais non encore liquidées ainsi que leurs échéances, les paiements effectués et les crédits requis pour l'achèvement du projet. Les crédits d'engagement doivent être saisis dans le système de comptabilité de l'unité administrative. Si plusieurs unités administratives participent au financement d'un projet, l'art. 19, al. 2, OFC impose de désigner une unité responsable.

Si la Délégation des finances, qui est chargée dans un tel cas d'approuver les crédits en lieu et place du Parlement, donne son assentiment, le crédit est validé. Le Conseil fédéral peut alors contracter les engagements (art. 28 LFC) ou effectuer les dépenses correspondantes.

## **2.3 Gestion du budget**

Les principes généraux régissant la gestion du budget fédéral sont inscrits dans la Constitution et les détails sont réglés au niveau législatif, en particulier dans la LFC. Le principe de la légalité est applicable. Celui-ci permet en particulier de garantir que les ressources financières sont utilisées pour accomplir des tâches étatiques prévues par l'ordre juridique. Outre ce principe, le Conseil fédéral et l'administration doivent gérer les finances fédérales en respectant les principes de l'urgence et de l'économicité et en veillant à un emploi efficace et économe des fonds, conformément à l'art. 12, al. 4, LFC.

Les unités administratives sont responsables de la gestion du budget. Conformément à l'art. 57 LFC, elles doivent répartir les ressources de manière judicieuse, rentable et économe, et respecter l'affectation prévue des crédits du point de vue tant qualitatif (utilisation des ressources conformément à leur destination) que quantitatif (respect des limites de crédits d'engagement et de paiement autorisés).

---

<sup>4</sup> RS 611.0

<sup>5</sup> RS 611.01



### **3 Arrêtés du Conseil fédéral et notes d'information**

Les arrêtés du Conseil fédéral (ACF) qui présentent un intérêt particulier pour la présente enquête sont les suivants : ACF du 19 juin 2020 sur la stratégie de préparation et de gestion en cas de reprise de l'épidémie de COVID-19 en Suisse, ACF du 12 mai 2021 sur l'acquisition de vaccins contre le COVID-19 pour 2022, ACF du 17 décembre 2021 sur la levée des options d'achat pour les vaccins contre le SARS-CoV-2 de Moderna et Pfizer/BioNTech et ACF du 11 mars 2022 concernant le supplément Ib au budget 2022 et la stratégie d'acquisition de vaccins contre le SARS-CoV-2 pour 2023. Outre ces arrêtés, il faut également mentionner la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 24 septembre 2020.

#### **3.1 Organisation de crise : ACF du 19 juin 2020**

Au début de la pandémie, le conseiller fédéral Alain Berset a proposé à la cheffe du DDPS et au chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'instaurer une délégation du Conseil fédéral chargée d'assurer le pilotage stratégique durant la crise du coronavirus. Ces derniers ont rejeté la proposition. Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a mis sur pied un état-major (EMCC) chargé de gérer la crise du coronavirus et ses conséquences, et qui rassemblait des représentants de la Confédération et des cantons. L'EMCC a été dissous le 19 juin 2020, lorsque le Conseil fédéral a mis fin à la situation extraordinaire. Une partie des thématiques qu'il traitait ont alors été reprises par la taskforce déjà en place à l'OFSP. Au niveau stratégique, un comité de pilotage COVID-19 a été créé et placé sous la direction du secrétaire général du DFI. L'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) a quant à lui pris en charge la coordination opérationnelle avec les différents états-majors, les autres organes de la Confédération et les cantons. La nouvelle taskforce est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Conformément à la proposition du DFI du 18 juin 2020 et en vertu de l'art. 6, al. 3, de la loi sur les épidémies<sup>6</sup>, le DFI était chargé de coordonner les mesures de la Confédération. La coordination interdépartementale a été assurée par le comité de pilotage COVID-19 (réunissant les secrétaires généraux de tous les départements, le secrétaire général de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, la directrice de l'OFSP et le vice-chancelier). Quant à la coordination opérationnelle, elle était assurée par l'organisation COVID-19 et l'EMFP. Au sein de l'OFSP, la taskforce a joué un rôle central dans la gestion du COVID-19, épaulée par plusieurs groupes de travail thématiques et par le groupe de travail interdépartemental concernant les biens médicaux.

Dans le cadre de la consultation des offices, le Département fédéral des finances (DFF) a demandé au DFI et au DEFR de codiriger la taskforce, ce que le Conseil fédéral a refusé. Selon le DFF, une codirection aurait permis de prendre en compte les préoccupations de l'économie, outre les aspects strictement sanitaires. Le Conseil fédéral a pris connaissance de cette demande dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Le DFF a toutefois renoncé à présenter un co-rapport à ce sujet.

---

<sup>6</sup> RS 818.101

### **3.2 Tâches et compétences : note d'information du DFI du 24 septembre 2020**

Dans sa note d'information du 24 septembre 2020, le DFI a présenté au Conseil fédéral un état des lieux sur le développement et l'achat des vaccins contre le COVID-19. Il y fournissait également des informations sur les tâches et les responsabilités des différents acteurs impliqués. L'OFSP y était désigné comme responsable des négociations liées à l'approvisionnement (en collaboration avec le DDPS pour la signature des contrats et le financement) et de la mise en œuvre au niveau fédéral. La Pharmacie de l'armée y était quant à elle désignée comme responsable des commandes, de la gestion, du stockage et de la distribution des biens médicaux.

### **3.3 Détermination des quantités de vaccins nécessaires pour 2022 : ACF du 12 mai 2021**

Le 12 mai 2021, le Conseil fédéral a déterminé la quantité de doses de vaccin à acquérir pour 2022. Pour ce faire, il a pris en compte le nombre de nouvelles versions du vaccin susceptibles d'assurer une protection optimale de la population par une vaccination de rappel, le nombre de doses nécessaires par version et le risque de défaillance ou de défaut de livraison des fabricants. Ne pouvant exclure que deux doses de rappel ou une deuxième version d'un vaccin de rappel seraient nécessaires en 2022, il a décidé de conclure des contrats pouvant assurer à la Suisse jusqu'à 35 millions de doses de vaccins à ARNm (dont 14 millions en option). Pour minimiser les risques liés aux fabricants, il a décidé de conclure des contrats avec trois d'entre eux : un contrat prévoyait l'achat de 7 millions de doses et les deux autres prévoyaient l'acquisition de 7 millions de doses avec une option pour 7 millions de doses supplémentaires.

Pour pouvoir conclure ces contrats, le Conseil fédéral a demandé un crédit additionnel de 600 millions de francs. Parallèlement, il a demandé de relever le crédit budgétaire pour l'année 2021 de 790 millions de francs grâce au transfert du solde de crédit. Il a également autorisé une augmentation du crédit de paiement du DDPS de 550 millions de francs dans le budget 2022.

### **3.4 Levée des options d'achat : ACF du 17 décembre 2021**

En décembre 2021, le Conseil fédéral a dû décider s'il souhaitait lever les options d'achat pour les 7 millions de doses supplémentaires prévue dans chacun des deux contrats mentionnés ci-dessus. À ce moment-là, on ne savait pas encore si le variant Omicron allait réduire l'effet protecteur du vaccin – ce qui aurait rendu nécessaire l'administration d'une dose de rappel adaptée – ni si et quand les fabricants allaient mettre sur le marché des versions adaptées. Le Conseil fédéral a préféré prendre en compte ces incertitudes au moment de déterminer les quantités de vaccins à commander. Selon les fabricants, il faut au moins trois mois, voire souvent plus, entre la découverte d'une mutation résistante aux anticorps et la mise à disposition d'un vaccin adapté. Dans le pire des cas, les vaccins adaptés à Omicron n'auraient donc pas été disponibles avant le second semestre 2022, soit après que les doses promises pour le premier semestre aient été livrées.

Lors de sa réunion du 17 novembre 2021, la taskforce a discuté des dossiers sur lesquels le Conseil fédéral allait se prononcer le 17 décembre, à savoir la donation d'un certain nombre

de doses de vaccins au programme COVAX, la stratégie de vaccination 2023 et la gestion de la logistique de vaccination par la Confédération.

Les échanges de courriels en amont de la proposition soumise au Conseil fédéral en décembre 2021 confirment le fort sentiment d'urgence ressenti durant la semaine qui a précédé la séance du gouvernement par les personnes interrogées. Outre les vaccins, quatre autres thèmes liés au COVID-19 figuraient à l'ordre du jour de la séance du Conseil fédéral du 17 décembre 2021. Les différents services concernés ont dû se prononcer dans le cadre de la procédure de co-rapport en l'espace de quelques heures.

Selon les personnes interrogées, la principale décision concernait le choix de lever ou non les options d'achat en vue du deuxième semestre 2022. Les aspects financiers n'étaient pas au premier plan. Au départ, l'OFSP ne voulait pas lever ces options d'achat. Compte tenu des grandes incertitudes liées à Omicron et de la stratégie du Conseil fédéral visant à couvrir tous les scénarios envisageables et à garantir en tout temps à toute la population suisse les vaccins les plus récents et les plus efficaces, le SG-DFI a chargé l'OFSP de soumettre au Conseil fédéral la proposition de lever les options d'achat. Dans un premier temps, l'OFSP a considéré que la décision de lever les options était de sa compétence. Au vu des montants en jeu et de l'importance politique du sujet, le SG-DFI a toutefois estimé qu'il fallait soumettre la question au Conseil fédéral, notamment pour s'assurer qu'il continuait de soutenir la voie choisie pour l'acquisition des vaccins. Le flou qui régnait quant aux compétences des uns et des autres a finalement créé la confusion.

Le 14 décembre, l'OFSP a finalisé la proposition destinée au Conseil fédéral concernant la levée des options contractuelles pour l'achat de sept millions de doses supplémentaires pour le second semestre 2022 avec respectivement Moderna et Pfizer/BioNTech. Il y précisait que ces acquisitions étaient couvertes par des crédits, puisque les ressources financières correspondantes étaient inscrites au budget du DDPS dans le crédit extraordinaire A290.0113 « COVID : acquisition de matériel sanitaire ». La proposition mentionnait par conséquent que la levée des options ne représenterait vraisemblablement pas de charge supplémentaire pour le budget fédéral. À cette date, les crédits d'engagement approuvés s'élevaient à 1,1 milliard de francs. L'OFSP a soumis la version finale au SG-DFI le mercredi 15 décembre 2021. Le 16 décembre, ce dernier a ouvert la procédure de co-rapport. Le jour même, le DDPS a demandé si la levée des options aurait des conséquences financières sur l'exercice 2021 ou celui de 2022, quels montants devraient être payés et à quel moment. Toujours le 16 décembre, l'AFF a indiqué que si le financement des options contractuelles n'était pas assuré, l'ACF devrait préciser que le DDPS serait autorisé à demander un crédit correspondant dans le supplément au budget 2022. Le soir précédent la séance du Conseil fédéral, l'OFSP a attiré l'attention du SG-DFI sur la nécessité d'adapter éventuellement la proposition adressée au Conseil fédéral. Il faudrait, lui signalait-il, demander un crédit supplémentaire pour lever les deux options d'achat en 2022 et financer les achats prévus au premier semestre au cas où les moyens à disposition ne seraient pas suffisants. À ce stade, les instances impliquées (OFSP, SG-DFI, AFF, DDPS) ne savaient pas si les crédits seraient suffisants. Le SG-DFI et l'AFF ont convenu de renoncer à rectifier la

proposition<sup>7</sup>, préférant clarifier d'abord les besoins pour, le cas échéant, demander ensuite un crédit supplémentaire en janvier. Le DDPS a été informé de cette décision.

Les entretiens ont montré qu'à l'OFSP, tout le monde n'était pas convaincu de la nécessité d'un rectificatif. Certains estimaient en effet que la seule plus-value aurait été d'attirer l'attention du Conseil fédéral sur les incertitudes liées au financement. En cas de ressources insuffisantes, il aurait fallu demander à la Délégation des finances un supplément urgent. Du point de vue de l'approvisionnement, le rectificatif n'était pas nécessaire, car il n'aurait pas permis d'obtenir de ressources supplémentaires à ce moment-là. Son seul avantage aurait été de mentionner la procédure de demande de crédit supplémentaire. L'AFF a rappelé de son côté qu'aucun engagement ne pouvait être pris en l'absence du crédit correspondant. Le 17 décembre 2021, le Conseil fédéral a adopté la proposition du DFI.

### **3.5 Crédit supplémentaire Ib : ACF du 11 mars 2022**

Apparemment, ni le DFI ni le DDPS n'étaient satisfaits de la manière dont s'est déroulé le processus d'élaboration de la proposition au Conseil fédéral en décembre 2021. Le DFI a demandé d'établir, pour le 1<sup>er</sup> février 2022, une vue d'ensemble des montants et de la date des paiements prévus. Les responsables de la taskforce ont indiqué que cette dernière ne pouvait pas assumer les compétences qui relèvent du DDPS, mais uniquement les compléter afin de permettre à l'OFSP d'effectuer un contrôle efficace des besoins et des contrats. Le 9 février 2022, l'AFF a rappelé qu'elle avait besoin, pour évaluer la situation budgétaire, des dernières estimations de la charge nette représentée par les vaccins sur le budget fédéral pour les années 2023 à 2026. Le 18 février 2022, l'OFSP a précisé que la proposition d'augmenter le crédit d'engagement pour signer de nouveaux contrats devait faire l'objet d'une procédure d'urgence et que la question de l'urgence devait être clarifiée avec le SG-DFI.

Dans sa demande de crédit supplémentaire Ib au budget 2022 du 2 mars 2022, le DFI évoquait la stratégie d'approvisionnement du Conseil fédéral, qui avait pour objectif de prendre en compte tous les scénarios envisageables afin de garantir à la Suisse un accès aux vaccins les plus récents et les plus efficaces, en tout temps et en quantité suffisante. La stratégie prévoyait d'acquérir au maximum 35 millions de doses de vaccins à ARNm. Le Conseil fédéral a donc délibérément choisi d'acquérir des quantités excédentaires.

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a adopté la demande de crédit supplémentaire Ib au budget 2022. Dans le cadre de ce supplément, il a autorisé le DDPS à demander une augmentation du crédit de paiement de 314 millions de francs pour l'achat de vaccins en 2022. Cette demande de crédit supplémentaire était assortie d'une demande de relèvement du crédit d'engagement du DDPS de 780 millions de francs.

---

<sup>7</sup> Le DDPS est autorisé à demander, dans le cadre du supplément Ia au budget, le montant de XXX millions de francs suisses sur le crédit Défense A290.0113 « COVID : acquisition de matériel sanitaire ». Courriel du 16 décembre 2021, 20 h 25

#### 4 Rapport du DFI à l'intention de la Commission des finances du Conseil national

Les Chambres fédérales ont traité le supplément Ib lors de la session d'été 2022. Lors de l'examen préalable, la Commission des finances du Conseil des États s'est penchée sur des propositions visant à réduire le montant du crédit supplémentaire. La majorité de la commission a décidé de soumettre une proposition en ce sens au plénum, qui l'a adoptée le 1<sup>er</sup> juin 2022 à une large majorité. En amont de ces débats au Conseil des États, des incertitudes sont apparues concernant les possibilités pour les Chambres de réduire les crédits. Le chef du DFI a donc chargé un groupe de travail interne d'examiner les contrats et les fonds sollicités. L'objectif était de fournir au Parlement toutes les informations nécessaires à ses décisions. Pendant le week-end de la Pentecôte, le DFI (OFSP, SG-DFI) a examiné en détail les propositions de crédits, en collaboration avec les services compétents du DDPS (BLA, Pharmacie de l'armée, Finances D), de l'AFF et d'un expert externe.

Le groupe de travail a identifié des manquements dans le contrôle des crédits d'engagement. Tous les paiements n'avaient pas été imputés aux crédits d'engagement. Les engagements contractés avaient été comptabilisés sur la base des paiements plutôt que des contrats. Ils ne pouvaient plus être réaffectés aux crédits d'engagement. Seuls les contrats qui n'étaient pas totalement couverts par les crédits d'engagement autorisés prévoyaient un droit de réserve du Parlement.

Les nouveaux calculs ont révélé que le besoin supplémentaire (crédits de paiement) était de 234 millions de francs, et non de 314 millions comme indiqué dans la demande de crédit supplémentaire. En revanche, ils ont confirmé le crédit additionnel de 780 millions de francs (crédit d'engagement), qui devait permettre d'acheter 14 millions de doses de vaccins en 2023. Le Parlement a toutefois décidé de le réduire à 560 millions de francs. La clause portant sur le droit de réserve du Parlement était valable jusqu'à fin juin 2022 et l'OFSP l'a activée.

Lors des débats sur le crédit supplémentaire, le Parlement a manifesté son mécontentement. Le conseiller aux États Beat Rieder a rappelé la souveraineté du Parlement en matière budgétaire. Selon lui, le fait d'avoir conclu des contrats sans les assortir du droit de réserve du Parlement était absolument néfaste (« absolut vernichtend »<sup>8</sup>) pour la stratégie d'approvisionnement en vaccins et les contrats passés.

Par ailleurs, le Conseil fédéral prévoit de solliciter un crédit additionnel dans le cadre du supplément II au budget 2022 pour la remise de matériel sanitaire aux pays en développement par le DFAE. Comme l'approvisionnement en matériel sanitaire n'était jusqu'ici pas imputé au crédit d'engagement, il faudra procéder à une correction technique dans le cadre du supplément II/22 pour ne pas grever la partie du crédit d'engagement destinée à l'acquisition de vaccins.

---

<sup>8</sup> Cf. Bulletin officiel, session d'été 2022, troisième séance du 1<sup>er</sup> juin 2022, supplément Ib.

## 5 Organisation de crise et déroulement des faits

Pour comprendre le déroulement des faits, il faut rappeler une nouvelle fois le contexte exceptionnel de la crise, que les différentes personnes interrogées ont également maintes fois souligné.

Comme dans la plupart des autres pays, la première vague de COVID-19 a frappé la Suisse au printemps 2020. Il régnait alors une grande incertitude, notamment en ce qui concerne l'évolution de la pandémie et les moyens de lutte contre le virus. Face à la pénurie attendue de biens médicaux, de nombreux pays ont pris des mesures pour assurer à leur population un accès prioritaire à ces biens, et notamment à d'éventuels vaccins.

Une grande incertitude régnait également quant à la technologie de vaccination qui serait la plus appropriée pour lutter contre la pandémie et au temps qu'il faudrait pour développer, produire et mettre sur le marché un éventuel vaccin. Parmi les technologies de vaccination possibles, celle des vaccins à ARNm était encore peu connue du grand public et aucun vaccin de ce type n'avait encore reçu d'autorisation de mise sur le marché à l'époque. Les prévisions quant au succès de cette technologie, son efficacité contre le COVID-19 et son approbation par les autorités sanitaires étaient très incertaines. Lors des débats parlementaires sur la loi COVID-19<sup>9</sup>, le Conseil fédéral a même proposé d'acheter une ligne de production propre. La compétence correspondante a été inscrite à l'art. 3, al. 2, let. e. Des voix se sont élevées pour demander une stratégie d'approvisionnement incisive. Il a même été question d'acheter le vaccin Spoutnik. Le COVID-19 était un sujet brûlant de chaque session parlementaire.

Le Conseil fédéral était donc sous pression au moment de déterminer les quantités de vaccins à acquérir pour l'année 2022. Il a opté pour une stratégie prudente, qui visait à couvrir tous les scénarios envisageables pour garantir à la Suisse un accès aux vaccins les plus récents et les plus efficaces, en tout temps et en quantité suffisante. Cette stratégie permettait d'une part de se prémunir contre le risque de défaillance d'un fabricant, et d'autre part d'assurer la disponibilité d'un nombre suffisant de doses pour l'ensemble de la population. L'objectif principal était de disposer à tout moment du vaccin le plus approprié et le plus actuel. En définissant cette stratégie, le Conseil fédéral savait dès le départ que le nombre de doses achetées serait probablement trop élevé et qu'une partie d'entre elles devraient être redistribuées ou, à défaut, détruites. En décembre 2021, l'OFSP a craint un retour à la case départ en raison de l'apparition du variant Omicron, résistant aux anticorps. À l'époque, on ne savait pas clairement si l'ensemble de la population allait à nouveau devoir recevoir deux doses de vaccin. Dans ce contexte, la décision de soumettre au Conseil fédéral la proposition de lever les options d'achat avant la fin de l'année apparaît comme compréhensible. Le chargé d'enquête estime toutefois qu'il aurait été possible d'opter pour une planification prévoyante s'étendant sur un délai suffisamment long.

Toutes les personnes interrogées ont évoqué les délais extrêmement courts qui leur étaient accordés pour traiter des questions d'une grande complexité. Lorsqu'elles ont eu lieu, les consultations des offices, qui servent notamment à garantir la qualité des affaires du Conseil fédéral, se sont déroulées dans des délais très courts. Au début, la taskforce de l'OFSP manquait de ressources consacrées à la gestion et les nouveaux collaborateurs n'avaient

---

<sup>9</sup> RS 818.102

aucune expérience du fonctionnement de l'administration fédérale. Avec l'arrivée d'Anne Lévy à la tête de l'OFSP à l'automne 2020, les fonctions de gestion au sein de la taskforce ont été renforcées.

Au début, la taskforce se consacrait principalement à sa tâche principale, à savoir lutter contre la pandémie. Ce n'est que progressivement que les fonctions de gestion et de soutien ont été renforcées. Ainsi, à l'automne 2020, deux collaboratrices expérimentées de l'OFSP ont repris la direction de la taskforce pour un total de 180 équivalents plein temps. Dans la foulée, deux nouveaux postes consacrés à la gestion du budget ont été créés, dont l'un au sein de l'état-major. Une responsable des contrats a de surcroît été intégrée à l'état-major. Par ailleurs, plusieurs collaborateurs se sont réparti les tâches de soutien assurées par le service des ressources humaines. Il était important de renforcer ces structures pour faire face à l'arrivée de nombreux nouveaux collaborateurs, dont certains sans aucune expérience de l'administration fédérale. De plus, après être venus renforcer la taskforce, certains collaborateurs de l'OFSP ont repris leurs fonctions initiales, ce qui a augmenté la rotation du personnel.

La rotation des effectifs n'a pas aidé à assurer la continuité du travail. Selon l'OFSP, le passage de relais entre les personnes chargées de l'achat des vaccins a toutefois pu avoir lieu entre la signature des premiers contrats et le début des négociations pour les contrats suivants. La rotation a aussi découlé de l'embauche de personnel temporaire. En raison de ces changements, les personnes extérieures au DFI n'arrivaient pas toujours à identifier clairement les interlocuteurs compétents pour les différents domaines. Par ailleurs, il n'a pas toujours été possible d'organiser des suppléances. Enfin, la Pharmacie de l'armée, chargée de l'approvisionnement et de la logistique, était en pleine réorganisation à l'été 2020 et a dû recruter massivement pour assurer sa nouvelle mission.

Plusieurs raisons expliquent que l'administration n'a pas suivi les procédures habituelles, notamment l'implication de deux départements avec des cultures différentes et le manque de clarté dans la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités. Les personnes interrogées ont aussi relevé que les réunions virtuelles n'étaient pas toujours adaptées à l'urgence et à la complexité des questions qu'il fallait traiter et qu'elles ne bénéficiaient pas toujours de conditions techniques idéales à cause du télétravail, qui a prédominé en 2020.

Le personnel des services fédéraux impliqués a été fortement sollicité lors de la pandémie de COVID-19. Une des personnes interrogées a déclaré qu'il fallait constamment courir après le temps et parer au plus pressé. Selon elle, les personnes impliquées vivaient au jour le jour, employant leur énergie à résoudre les problèmes concrets et remettant les questions administratives à plus tard. Certains collaborateurs de l'OFSP ont subi un burn-out. Les services particulièrement accaparés n'ont pas pu obtenir rapidement du soutien en personnel de la part des autres services fédéraux. La mise en place d'une délégation du Conseil fédéral, comme le proposait initialement le conseiller fédéral Alain Berset, aurait sans aucun doute renforcé la collaboration interdépartementale. Selon un rapport

d'évaluation de la Chancellerie fédérale<sup>10</sup>, le mode d'organisation de la gestion de crise n'a pas suffisamment pris en compte la capacité d'endurance du personnel.

### **Conclusion**

Les délais très serrés, l'implication de différents services ayant des responsabilités mal définies et les lacunes dans l'organisation de crise sont les causes principales des erreurs commises dans la gestion des crédits. En comparaison des aides économiques coûteuses versées durant les phases de confinement, les vaccins représentaient un moyen économique de sortir de la crise. Ils permettaient aussi d'atténuer la souffrance de la population. Dans cette situation, il fallait agir vite, sans tergiverser, le temps étant compté. Au demeurant, il faut noter que les acteurs ayant participé à ces travaux ont réussi à garantir en tout temps l'approvisionnement en vaccins, conformément à la stratégie du Conseil fédéral.

#### **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.

#### **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.

## **6 Rôles et responsabilités**

En été 2020, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes de la taskforce COVID-19 dans son arrêté du 19 juin 2020 sur la stratégie de préparation et de gestion en cas de reprise de l'épidémie de COVID-19 en Suisse. Il a désigné le DFI comme département responsable. La tâche d'assurer la coordination interdépartementale est revenue au comité de pilotage COVID-19. Une taskforce composée de 18 groupes thématiques spécialisés et dirigée par l'OFSP devait assurer l'organisation de crise. Le Conseil fédéral a chargé le DFI de la mettre sur pied pour le 1<sup>er</sup> juillet 2020, en collaboration avec les autres départements concernés, la Chancellerie fédérale et les cantons. À noter que la taskforce de l'OFSP existait déjà depuis le début de la crise, mais qu'elle a pris en charge d'autres tâches dans le cadre de cette réorganisation. Selon l'organigramme<sup>11</sup>, le groupe de travail Vaccination, qui était notamment responsable de l'achat et de la logistique des vaccins, était également placé sous la direction de l'OFSP. L'ACF du 19 juin 2020 en attribuait l'entière responsabilité à l'OFSP.

<sup>10</sup> Cf. rapport de la Chancellerie fédérale concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, 2<sup>e</sup> phase, 22 juin 2022, p. 40 s.

<sup>11</sup> État le 29.04.2022



Dans sa note d'information du 24 septembre 2020, le DFI a présenté au Conseil fédéral un état des lieux sur le développement et l'achat des vaccins contre le COVID-19. Il y fournissait également des informations sur les tâches et les responsabilités des différents acteurs impliqués. L'OFSP y était désigné comme responsable des négociations liées à l'approvisionnement et de la mise en œuvre au niveau fédéral. La Pharmacie de l'armée y était quant à elle désignée comme responsable des commandes, de la gestion, du stockage et de la distribution des biens médicaux. Pour l'OFSP, il était clair que la gestion englobait aussi le contrôle des crédits.

Comme l'OFSP n'est pas au bénéfice d'une autorisation de commerce de gros de Swissmedic pour acheter des médicaments (vaccins), il a dû collaborer avec la Pharmacie de l'armée (qui dispose des autorisations nécessaires), raison pour laquelle les crédits d'engagement et de paiement ont dû être attribués à cette dernière. La Pharmacie de l'armée était donc chargée de gérer les crédits et, conformément à la LFC (art. 57, al. 1), c'est elle qui devait répondre au premier chef de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui lui étaient attribués. L'art. 25 LFC prévoit par ailleurs que l'unité administrative responsable doit tenir pour chaque crédit un contrôle indiquant les engagements contractés et ceux qui devront l'être pour achever le projet.

En vertu de l'art. 14, al. 3, de l'ordonnance 3 COVID-19<sup>12</sup>, la Pharmacie de l'armée est compétente, sur mandat de l'OFSP, pour l'acquisition des biens médicaux. Elle est également chargée de gérer les biens médicaux acquis et de contrôler les factures en fonction des contrats signés ainsi que du type et de la quantité de marchandises livrées, avant de valider le paiement. Dans une note d'information du 22 juin 2022, la BLA indiquait que l'attribution des tâches au Groupement Défense s'est faite majoritairement par courriel et par téléphone, que le suivi était très difficile à assurer en raison des changements de personnel au sein de l'OFSP et du Groupement Défense, et que l'OFSP n'a jamais clairement communiqué au DDPS la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités. Ce dernier aurait repris les tâches « par défaut ». Le chargé d'enquête estime que la question de la répartition des tâches dans la gestion des crédits aurait dû également préoccuper la BLA, et non seulement l'OFSP.

Cela dit, il serait trop facile de reprocher les manquements dans le contrôle des crédits à la seule Pharmacie de l'armée ou au DDPS. En tant que cosignataire, le DDPS avait certes connaissance des contrats. Toutefois, il ne disposait pas des informations nécessaires à l'affectation correcte des paiements aux crédits d'engagement. Le chargé d'enquête estime que la confidentialité des contrats a été interprétée de manière trop restrictive. Dans un courriel de fin 2020 adressé à l'OFSP, la BLA signalait que l'OFSP avait une vue d'ensemble lui permettant d'assurer un contrôle financier. Mais apparemment, les deux services n'ont pas assez discuté de leurs compétences et de leurs besoins d'information réciproques. Le chargé d'enquête estime que le DDPS aurait dû exiger avec plus d'insistance les informations sur les crédits d'engagement.

Selon les personnes interrogées, les membres de la taskforce disposaient de compétences élevées, mais les fonctions et structures de direction n'étaient pas assez solides. Les fonctions relatives à la conduite, aux ressources humaines et à l'approvisionnement n'avaient pas le poids qu'elles auraient dû avoir. Il manquait également des experts

---

<sup>12</sup> RS 818.101.24

financiers et des contrôleurs de gestion. L'importance de ces fonctions dans le domaine financier a été sous-estimée. Dans cette situation de crise exceptionnelle, l'OFSP a dû faire appel à du personnel temporaire qui avait peu d'expérience de l'administration, voire aucune. Pour continuer à accomplir normalement les tâches avec du personnel temporaire, il aurait fallu pouvoir compter sur des processus bien définis et structurés.

En vertu de l'art. 42 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>13</sup>, les secrétariats généraux sont les organes de planification, de coordination, de direction et de surveillance des départements. Après la dissolution de l'EMCC, c'est le comité de pilotage COVID-19 qui a assumé la coordination interdépartementale. Selon les informations obtenues, le SG-DFI avait une bonne vue d'ensemble des chiffres des offices, mais pas d'aperçu complet des crédits prévus pour les achats de vaccins. Se fondant sur la grande expérience du secteur Finances D, le SG-DDPS n'a pas jugé utile de demander des éclaircissements.

Les personnes interrogées sont unanimes pour dire que l'organisation et la répartition des tâches entre deux départements sont la principale cause des erreurs commises. Chaque département partait du principe que l'autre était responsable du contrôle des crédits. Lorsqu'un collaborateur de l'OFSP a demandé des éclaircissements à ce propos, on lui a répondu qu'il n'avait pas à s'en occuper, car le DDPS s'en chargeait. De leur côté, les collaborateurs du DDPS sont partis du principe que l'OFSP, en tant que service demandeur et organe compétent pour la stratégie vaccinale et les négociations contractuelles, était responsable du contrôle des crédits d'engagement. Selon les personnes interrogées, personne n'avait en fait une vue globale des données à jour. La perspective financière était absente de l'organisation de crise. Une instance a négocié les contrats, une autre s'est occupée de la logistique et une troisième a payé les factures.

Selon les personnes interrogées, la répartition des tâches entre deux départements n'a cessé de créer des ambiguïtés et de donner lieu à des demandes de clarifications. Lors des vérifications effectuées durant le week-end de la Pentecôte, il a fallu procéder à de laborieuses clarifications pour savoir quels paiements avaient été effectués. Il ressort des entretiens que la question de savoir quelle instance était responsable du contrôle des crédits d'engagement est restée controversée et sans réponse claire même après des heures de discussion.

Une note interne de la BLA datée du 22 juin 2022 précisait les responsabilités et les compétences de l'OFSP et de la BLA. Selon cette note, il aurait été préférable que les interlocuteurs de l'OFSP ne changent pas constamment et que les réunions soient organisées en présentiel, afin d'aborder les dossiers directement avec l'ensemble des partenaires, dans une approche orientée vers la recherche de solutions. La note précisait aussi que le secteur Finances D n'était pas certain que l'OFSP et la Pharmacie de l'armée avaient la vue d'ensemble sur tous les contrats.

Le procès-verbal de la séance organisée le 8 juillet 2022 entre l'OFSP et la BLA prévoit l'établissement d'une liste précisant les tâches, les compétences et les responsabilités. Il mentionne également la nécessité de fixer clairement les bases de la collaboration et les attributions respectives. Dans cette optique, il s'agit aussi de préciser les tâches, les

---

<sup>13</sup> RS 172.010

compétences et les responsabilités liées à la mise en œuvre, à la prise de décision, à la participation et à l'information<sup>14</sup>, et ce à tous les niveaux et dans tous les groupes de travail et pour toutes les thématiques abordées. Le chargé d'enquête estime que ces travaux auraient dû être effectués au début de la crise. Le rapport de la Chancellerie fédérale<sup>15</sup> fait également le constat que les tâches, responsabilités et compétences n'étaient pas suffisamment claires ou pas complètement assumées.

L'échange de courriels du 26 juillet 2022 entre le responsable des finances de l'OFSP et la taskforce indique qu'il existait encore des malentendus sur les responsabilités en matière de décompte et de gestion des crédits COVID à ce moment-là. Ces échanges mentionnent en effet que cette responsabilité incombe à la taskforce et que les responsables concernés doivent effectuer les calculs à l'intention du DDPS, puisque les crédits pour l'achat de vaccins sont attribués à ce département.

Les discussions au Parlement ont provoqué un choc salutaire. La BLA et l'OFSP élaborent en ce moment une matrice commune décrivant la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités dans la mise en œuvre, la prise de décision, la participation et l'information (RACI) – un travail qui aurait dû être fait il y a deux ans.

### **Conclusion**

En vertu du droit budgétaire, l'unité administrative qui gère un crédit est aussi responsable du contrôle. En l'occurrence, cette tâche revient à la Pharmacie de l'armée. Comme elle ne disposait pas des informations nécessaires, cette dernière n'a pas pu exercer ce contrôle. Elle aurait toutefois dû essayer de se procurer ces informations avec plus d'insistance. Au début, l'organisation de crise n'était pas assez dotée en postes de conduite. Enfin, vu que les tâches étaient réparties entre deux départements, il aurait fallu impérativement définir dès le début de la crise les compétences et les responsabilités en matière de gestion des crédits.

#### **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.

#### **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).

#### **Recommandation 5**

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

---

<sup>14</sup> Matrice RACI, permettant de définir les tâches, les compétences et les responsabilités dans la mise en œuvre, la prise de décision, la participation et l'information.

<sup>15</sup> Cf. rapport de la Chancellerie fédérale concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19, 1<sup>re</sup> phase, 11 décembre 2020, p. 12.

## 7 Négociations avec les fabricants de vaccins

Pour négocier les contrats avec Moderna, l'OFSP s'est adjoint les services de la société d'audit et de conseil KPMG et d'un négociateur ayant une grande expérience du secteur pharmaceutique. Il a coordonné les aspects financiers avec le DDPS, qui était responsable du crédit d'acquisition.

Le chargé d'enquête a pu consulter les contrats non caviardés. Seuls deux contrats n'étaient pas couverts par des crédits d'engagements approuvés par le Parlement. Le premier concerne l'année 2020, pour laquelle il n'existait aucun crédit d'engagement. Le deuxième remonte au printemps 2021, lorsqu'il a fallu agir vite et qu'il n'a pas été possible d'attendre la décision du Parlement, qui devait tomber quelques jours plus tard.

Lorsqu'il est nécessaire de conclure un contrat avant l'approbation du crédit d'engagement par le Parlement, il faut prévoir un droit de réserve ad hoc. Pour les responsables des négociations, il a toujours été clair qu'aucun engagement ne pouvait être pris sans les crédits d'engagement correspondants. La présence de la clause de réserve n'a pas fait l'objet d'une vérification juridique systématique, puisqu'il s'agissait d'une question purement financière. En règle générale, l'OFSP vérifie si des crédits d'engagement sont disponibles avant de signer un contrat. Il dispose pour ce faire d'un formulaire ad hoc, qui n'a pas été utilisé dans le cas présent. L'OFSP partait en effet du principe que la participation du DDPS au processus d'acquisition garantissait déjà le respect du principe du double contrôle.

Les entretiens ont en outre mis en évidence les circonstances défavorables entourant les négociations et l'achat des vaccins. Dans le contexte international qui régnait à ce moment-là, la Suisse ne jouissait pas d'une position assez forte pour dicter ses conditions. La situation était clairement à l'avantage des vendeurs. Les vaccins pouvaient changer le cours de la pandémie et la Suisse souhaitait avoir accès le plus rapidement possible à des vaccins efficaces. Les fabricants se trouvaient donc en situation de force, et ce au niveau mondial. Les juristes de la Confédération ont surtout vérifié que les contrats respectaient les dispositions légales générales et en particulier la législation sur les produits thérapeutiques, et que tout était correct en ce qui concerne l'indemnisation en cas de résiliation, la responsabilité civile du fabricant, les droits de consultation, la couverture des risques et la confidentialité au sens de la loi sur la transparence. Les prix des vaccins n'étaient pas négociables. La direction de l'OFSP était régulièrement informée de l'avancement des négociations. Les modèles de contrats des fabricants ne prévoyaient pas de clause de réserve, pas plus que les conditions générales de la Confédération. Ce n'est que lors des discussions au sein de la Commission des finances du Conseil des États, le 19 mai 2022, que l'OFSP a informé le SG-DFI qu'il n'existait pas de clause de résiliation valable dans les contrats pour les engagements contractés en 2022. À ce moment-là, les contrats étaient déjà en cours d'exécution.

Les contrats couverts par un crédit d'engagement, mais dont le crédit de paiement n'a pas encore été approuvé, devraient si possible prévoir un droit de réserve du Parlement. Or il n'était pas possible d'intégrer une telle réserve dans les négociations pour l'achat des vaccins contre le COVID-19. Cette option n'a jamais été négociable avec les fabricants. Selon une note du service juridique de l'OFSP, il aurait été tout au plus possible de négocier une

clause prévoyant un report du paiement. Dès que le Parlement a donné son accord à la conclusion d'un contrat en approuvant le crédit d'engagement, ce contrat doit être honoré.

Les contrats pour la livraison de vaccins en 2021 et 2022, qui ne contenaient pas de clause de réserve relative à l'approbation du crédit de paiement, étaient corrects, puisque le Parlement avait approuvé les crédits d'engagement correspondants. Le contrat pour la livraison des vaccins de Moderna en 2022, signé le 5 mai 2021, prévoyait une clause de réserve valable jusqu'à fin mai 2021. Il n'a pas été possible de déterminer a posteriori la raison de cette limitation. Reste que le Parlement ne s'est prononcé que le 7 juin 2021.

À noter que les contrats ont été signés par la directrice de l'OFSP et par un autre membre de la direction, ainsi que par les chefs de la BLA et de l'armée, après examen par les services juridiques.

### **Conclusion**

Les spécialistes de l'administration fédérale ont concentré leurs vérifications sur des questions telles que la responsabilité et les risques. Ils ne se sont pas systématiquement préoccupés des clauses de réserve, car ils ne savaient pas que les ressources financières seraient insuffisantes. C'est notamment pour des raisons de confidentialité que les personnes impliquées n'ont manifestement pas toutes eu accès aux contrats. Les entretiens ont montré qu'elles ont eu du mal à obtenir les informations pourtant indispensables pour assurer une évaluation correcte et un contrôle pertinent des crédits.

### **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.

## **8 Calcul des quantités de vaccins**

Avec la vaccination, le Conseil fédéral visait avant tout à protéger le mieux possible la population suisse, et en particulier les personnes vulnérables, contre une infection au COVID-19.

Pour y parvenir, il a délibérément misé sur une stratégie d'approvisionnement redondante. Il était très important de disposer rapidement de vaccins adaptés aux nouveaux variants du virus et bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché. Le Conseil fédéral ne savait pas si l'un ou l'autre des deux fournisseurs (Moderna ou Pfizer/BioNTech) arriverait à livrer et à mettre sur le marché une version adaptée du vaccin qui soit efficace et, le cas échéant, lequel des deux y parviendrait en premier. En décembre 2021, la situation était très incertaine. La vague du variant Omicron frappait la Suisse de plein fouet. Le Conseil fédéral a donc souhaité s'assurer une quantité minimale de doses auprès des deux fabricants de vaccins à ARNm, afin de garantir un bon approvisionnement de la Suisse en cas de mise sur le marché d'un éventuel vaccin adapté au cours du second semestre 2022. Cette stratégie, qui visait une couverture vaccinale complète de la population, a eu pour conséquence l'achat de quantités surabondantes de vaccins. Sur la base des connaissances de l'époque, le

Conseil fédéral a estimé qu'il n'était pas justifiable de renoncer à des quantités supplémentaires. Il ne voulait en aucun cas prendre le risque de manquer de vaccins.

Appuyé par l'EPFZ et PricewaterhouseCoopers (PwC), le groupe de travail chargé de l'achat des vaccins a évalué régulièrement la propension de la population à se faire vacciner. À l'aide de modélisations, les scientifiques et les spécialistes ont tenté de déterminer combien de vaccins seraient nécessaires pour lutter contre la pandémie et briser les vagues épidémiques. Il était aussi central de connaître la couverture vaccinale nécessaire pour éviter une surcharge des hôpitaux.

En adoptant cette stratégie, le Conseil fédéral a sciemment opté pour des doses excédentaires, espérant pouvoir toutes les redistribuer dans le cadre de l'aide au développement, ce qui n'a finalement pas été possible. Pour le chargé d'enquête, l'élimination d'une partie des doses doit toutefois être relativisée au regard des deux à trois milliards de médicaments qui sont jetés chaque année par les particuliers, les hôpitaux, les EMS et les cabinets médicaux.

## **9 Traitement comptable des crédits**

L'administration fédérale utilise le logiciel de gestion financière SAP. Le DDPS l'utilise pour gérer ses processus financiers et logistiques, y compris les crédits d'engagement.

Dans le cas des vaccins contre le COVID-19, c'est la Pharmacie de l'armée qui était responsable de la gestion des crédits. Les collaborateurs concernés étaient tributaires des indications figurant dans les contrats. Ils devaient connaître le montant du crédit sollicité et les engagements encore ouverts. Outre l'OFSP, les chefs de l'armée et de la BLA ont cosigné les contrats. Le DDPS devait assurer le partage d'informations entre ses différents services.

En fonction de la manière dont ils sont négociés du point de vue commercial, les contrats signés par la Confédération peuvent être saisis dans SAP sur la base de l'échéancier de paiements en créant une commande d'achat. Il est également possible de fixer un plafond de coûts. Lorsque les contrats sont saisis de cette manière dans SAP, une réservation de fonds (engagement) est effectuée.

L'OFSP n'a pas pu procéder de cette manière pour l'acquisition des vaccins contre le COVID-19, car l'acquéreur était la Pharmacie de l'armée. L'OFSP n'avait pas les autorisations pour créer des commandes d'achat dans le système SAP du DDPS. Ainsi, l'OFSP et le DDPS ont dû à chaque fois transmettre les informations relatives aux commandes aux services du DDPS compétents pour les saisies dans SAP. Il a fallu d'abord mettre en place une partie des processus administratifs nécessaires. Les entretiens ont montré que les informations transmises étaient parfois lacunaires. Ainsi, tous les contrats n'ont pas été correctement saisis dans le système SAP du DDPS. En revanche, les paiements et la partie des engagements déjà contractés y étaient visibles en tout temps.

De manière générale, il faut faire la distinction entre le crédit d'engagement, pluriannuel, et le crédit de paiement, annuel. Le crédit d'engagement était attribué au service Finances D, alors que le crédit de paiement était attribué à la Pharmacie de l'armée. La majeure partie

du crédit de paiement était destinée à l'achat de vaccins. Le crédit d'engagement couvrait quant à lui non seulement les vaccins, mais aussi le matériel sanitaire et les médicaments.

Le DDPS tenait des rapports sur l'état des crédits et des paiements. Les chiffres réellement comptabilisés pouvaient être consultés en permanence dans leur intégralité, contrairement aux chiffres prévisionnels, qui ont représenté le vrai défi. En sa qualité de service demandeur, l'OFSP était responsable de la stratégie d'approvisionnement et des commandes de vaccins. À ce titre, c'est à lui qu'il revenait de fixer le montant des crédits et d'en faire la demande, ce qu'il a fait.

Le montant du crédit d'engagement ouvert ou des crédits additionnels à solliciter dépend non seulement des paiements comptabilisés, mais surtout des contrats déjà conclus ou planifiés et des engagements correspondants. Pour cette raison, il aurait été indispensable de mettre en place un système de contrôle complet des contrats basé sur une coordination étroite entre l'OFSP et le DDPS. Vu la multitude d'acteurs concernés et les fréquents changements de personnel, surtout à l'OFSP, cette coordination s'est avérée et reste compliquée.

#### **Recommandation 7**

Le contrôle des crédits doit se faire intégralement dans SAP.

## **10 Gestion et contrôle des crédits**

L'AFF a publié un manuel contenant les directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération. Certains chapitres de ce manuel sont consacrés aux crédits d'engagement et au système de contrôle interne. Les services de la Confédération connaissent ces directives et instructions.

Dans le cas d'espèce, la répartition des tâches entre deux départements a créé la confusion. Si l'achat à proprement parler peut être délégué à un autre service, les crédits doivent être affectés au service demandeur qui, en vertu de la LFC, est également responsable du contrôle des crédits. « Chaque service partait du principe que c'était l'autre qui effectuait les contrôles » a déclaré une des personnes interrogées. Toutes les parties étaient convaincues que l'implication de l'OFSP et de la BLA suffisait à garantir le respect du principe du double contrôle. Les responsables de l'OFSP pensaient que le DDPS se chargeait de la gestion financière et du contrôle des crédits. Pour cette raison, l'OFSP s'est contenté de dresser une liste Excel des achats. Cette liste ne lui permettait pas d'avoir une vue d'ensemble des paiements effectués en temps réel. Ce qui l'empêchait d'avoir une connaissance précise des crédits d'engagement encore ouverts.

En vertu de la LFC, la responsabilité de la gestion des crédits incombe clairement au service auquel ont été attribués les crédits, à savoir la Pharmacie de l'armée dans le cas présent. Cette dernière n'était pas elle-même partie aux contrats, puisque c'est le DDPS qui les a cosignés. Elle n'avait pas non plus la possibilité de gérer activement les crédits. Les erreurs ont donc des origines systémiques : implication de deux départements, absence de contrôle financier au sein de la taskforce, rupture de médias avec l'utilisation de listes Excel et du

système SAP. Selon les personnes interrogées, le caractère confidentiel des contrats a aussi compliqué le contrôle des crédits. Le DDPS était toujours au courant de l'état des paiements, mais pas des engagements contractés. S'il recevait des aperçus réguliers de la part de l'OFSP, il devait souvent demander des éclaircissements qui donnaient lieu à des corrections.

La Pharmacie de l'armée et l'OFSP ont leurs propres crédits. La gestion et le contrôle de ces crédits n'ont donné lieu à aucune critique par le passé. Les secrétariats généraux ont donc supposé à tort que les crédits pour l'achat des vaccins contre le COVID-19 étaient gérés selon la même logique. Le contrôle à l'aide de listes Excel et la forte rotation du personnel ont accru le risque d'erreurs.

L'examen des procès-verbaux de la taskforce et du groupe de travail Vaccination a montré que ces deux organes ne se penchaient pas sur les questions budgétaires, mais se concentraient sur les aspects techniques. La taskforce n'a pas abordé les questions liées à la gestion et au contrôle financiers. Selon les personnes interrogées, personne n'avait une vue d'ensemble des finances et n'était chargé de contrôler le crédit « COVID : acquisition de matériel sanitaire ». La perspective financière manquait pour ainsi dire entièrement au sein de la taskforce.

Par ailleurs, le fait d'avoir comptabilisé les achats de médicaments, de matériel sanitaire et de vaccins dans une seule et même rubrique de crédit a encore compliqué la gestion des crédits. La Pharmacie de l'armée gérait seule l'achat des médicaments et du matériel sanitaire, mais pas des vaccins. La question du contrôle des crédits n'a jamais été abordée avec cette dernière, qui n'a pas non plus suivi activement l'utilisation des crédits étant donné qu'elle n'intervenait pas dans la partie concernant les vaccins.

Les éléments de base pour assurer une gestion financière professionnelle à l'OFSP et au DDPS sont bien en place. Il est donc d'autant plus étonnant que la taskforce n'ait pas accordé l'attention nécessaire aux questions financières. Le SG-DFI, l'OFSP et l'AFF ont exigé un contrôle de gestion dès juillet 2021, mais celui-ci n'a été mis en place qu'après la Pentecôte 2022.

Le rapport COVID-19 du 10 août 2022 sur le 2<sup>e</sup> trimestre 2022 à l'intention de la Délégation des finances fait état d'un solde de 50,1 millions de francs sur le crédit d'engagement de 1,76 milliard approuvé par le Parlement. En raison du transfert de crédit de 46,7 millions au DFAE, le solde passe à 3,4 millions de francs. Le Conseil fédéral a prévu d'imputer le crédit d'engagement destiné à l'achat de vaccins et de médicaments du montant correspondant au transfert de crédit au DFAE et de demander en contrepartie un crédit d'engagement séparé pour le transfert de matériel sanitaire dans le cadre du supplément II au budget 2022. Ce qui est certain, c'est qu'il n'est plus possible de contracter de nouvel engagement.

## **Conclusion**

L'interaction entre l'OFSP et la BLA et le manque de clarté quant aux responsabilités dans la gestion des crédits sont les principales causes des erreurs commises dans le message concernant le supplément au budget. Les tâches, les compétences et les responsabilités n'étaient alors pas définies et ce travail n'a lieu que maintenant. À ce problème s'ajoutent la confidentialité des contrats et les délais de consultation très courts, qui ont de facto réduit à



néant le rôle des consultations des offices et des procédures de co-rapports, qui sont pourtant essentielles pour garantir la qualité dans le traitement des dossiers.

**Recommandation 8**

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

**Recommandation 9**

Il faut nommer un responsable du contrôle de gestion.

## **11 Collaboration et partage des informations**

### **11.1 Canaux d'information**

L'OFSP et le SG-DFI ont collaboré très étroitement. Pendant la crise, le chef du département s'est entretenu régulièrement avec la taskforce, en plus des entretiens institutionnalisés avec la direction de l'office. Pendant les phases critiques, le SG-DFI était en contact quotidien avec l'OFSP et la taskforce.

Au plus fort de la crise, le SG-DFI et l'OFSP étaient en contact pratiquement 24 heures sur 24. Les autres départements ont eu une perception de l'urgence quelque peu différente. Selon les déclarations des personnes interrogées, la communication entre l'OFSP et la Pharmacie de l'armée n'a pas toujours été exemplaire. Par exemple, le DDPS était toujours au courant de l'état des factures et des paiements, mais pas des engagements contractés. Il était alors compliqué d'affecter correctement les paiements au crédit d'engagement. La facturation de différents biens et médicaments sur le même crédit d'engagement a également compliqué les choses.

Dans l'administration, le manque de transparence dans l'accès aux informations est souvent source de problèmes. Dans le cas présent, les spécialistes ont parfois discuté directement entre eux, indépendamment de la hiérarchie. Même si les informations étaient transmises aux personnes concernées, rien ne garantissait qu'elles en prenaient réellement connaissance. Selon les personnes interrogées, ces problèmes de communication ou les manquements à l'obligation d'informer n'étaient ni intentionnels ni dus à de la mauvaise volonté. Les problèmes sont apparus dans le feu de l'action, en raison de la brièveté des délais ou par manque d'expérience des processus de l'administration.

La rotation du personnel a également compliqué la communication. Les personnes interrogées ont déploré les constants changements d'interlocuteurs et le manque de clarté quant aux possibilités de s'adresser à l'échelon hiérarchique supérieur.

### **11.2 Contexte général**

L'achat des vaccins s'est déroulé dans une situation de grande incertitude, marquée par la nécessité de prendre de nombreuses décisions dans un laps de temps très court. En

décembre 2021, le variant Omicron circulait dans le pays, sans qu'on n'en connaisse ni les effets ni l'ampleur.

Lors des entretiens, le chargé d'enquête a clairement perçu l'urgence dans laquelle ont dû travailler les collaborateurs, leur grande motivation et leur énorme engagement, et ce à tous les niveaux et dans les deux départements. Les collaborateurs concernés ont fourni un effort hors du commun, avec des journées qui commençaient souvent tôt le matin et se terminaient tard le soir, sept jours sur sept. Ils se sont concentrés sur la résolution des problèmes, l'achat de masques ou encore les négociations contractuelles avec les fabricants potentiels. Les questions financières n'étaient pas au premier plan, comme en témoigne d'ailleurs la composition de l'organisation de crise.

Les nombreuses propositions adressées au Conseil fédéral concernant le COVID, qui se sont succédé à un rythme soutenu, ont exigé un engagement extraordinaire de la part de toutes les personnes impliquées. Cet engagement et la pression médiatique ont sans doute été l'une des causes de la forte rotation de personnel à l'OFSP, qui a préterité la continuité des travaux.

## **12 Autres enseignements**

On peut affirmer aujourd'hui que la Suisse a lutté efficacement contre la pandémie. La stratégie d'approvisionnement misant sur deux fabricants a sans doute été la plus grande réussite dans la gestion de cette crise. Ce constat ne doit pas empêcher l'administration de faire son autocritique et d'essayer d'en tirer des leçons.

Chaque crise est différente, et donc aussi l'organisation mise en place pour l'affronter. Il existe néanmoins des principes universels. Tout d'abord, il est essentiel de prévoir des cahiers des charges définissant clairement les tâches, les compétences et les responsabilités. Il est compréhensible que ces questions ne soient pas prioritaires au début d'une pandémie, mais elles ne doivent pas pour autant être ignorées, car elles sont essentielles pour la gouvernance. Il est important de clarifier les processus de décision et d'élaborer des diagrammes de fonctions et des matrices définissant les tâches, les compétences et les responsabilités dans la mise en œuvre, la prise de décision, la participation et l'information (RACI). Les principes définis dans ces matrices doivent être appliqués à tous les niveaux. Les collaborateurs doivent savoir qui décide, d'autant plus lorsque des externes sans expérience de l'administration sont engagés et lorsque la rotation du personnel entrave la continuité des travaux. Il faut attribuer l'entière responsabilité de la gestion des crédits au département ou à l'office fédéral compétent pour la thématique en question. Le partage de la responsabilité entre deux départements est en effet à l'origine des erreurs commises dans le calcul des crédits.

En temps normal, l'administration fédérale fonctionne de manière professionnelle et assure sa mission de service public sans problèmes majeurs. Les procédures sont définies, documentées et appliquées. Mais elles prennent aussi beaucoup de temps. Or, en temps de crise, il faut pouvoir agir rapidement. C'est dans ces moments-là que les processus touchent à leurs limites. S'il faut certes continuer à les appliquer, il faut aussi pouvoir les simplifier et les accélérer. Il s'agit là d'un exercice d'équilibriste. D'un côté, le fait de pouvoir compter sur

des processus bien rodés garantit la fourniture des prestations attendues. Les consultations sont par exemple un gage de qualité. D'un autre côté, les situations de crise nécessitent des procédures plus simples et plus rapides. La Confédération dispose d'ailleurs déjà d'une procédure d'acquisition et de traitement des demandes de crédits applicable en situation d'urgence.

Par ailleurs, la confidentialité des documents ne doit pas empêcher les personnes clés de recevoir des informations complètes. Le contrôle des finances et des crédits n'est possible qu'à condition de disposer des informations pertinentes. Les listes Excel tenues manuellement ont également conduit à des erreurs. À l'avenir, les engagements et les paiements doivent être gérés via SAP, ce qui n'était apparemment pas possible avec deux départements impliqués.

En cas de nouvelle crise, il faudra mettre en place des structures solides, dotées d'une bonne expérience des processus administratifs et de ressources humaines suffisantes. Il faudra également mieux prendre en compte les fonctions chargées des questions financières et traiter les dossiers importants en interne. Le fait d'avoir recouru à des externes et de ne pas s'être suffisamment appuyé sur l'expertise de l'administration s'est avéré contre-productif. Grâce aux exercices de crise qu'elle organise, la Confédération dispose en effet de l'expérience requise pour gérer ce genre de situations. Le chargé d'enquête salue la recommandation formulée dans le rapport d'évaluation de la Chancellerie fédérale<sup>16</sup> consistant à mettre en place un pool de ressources et des structures de soutien administratif en cas de crise.

Le fait d'avoir attribué l'organisation de crise à l'OFSP doit être analysé de manière critique. Une délégation du Conseil fédéral, telle que proposée par le conseiller fédéral Alain Berset, aurait permis de prendre en compte d'autres aspects que ceux strictement sanitaires et de renforcer la collaboration interdépartementale.

La Confédération a déjà géré à plusieurs reprises de gros projets, comme l'exposition nationale ou la NLFA. Elle s'est toujours distinguée par sa capacité à assurer un contrôle de gestion efficace, assurant en permanence la vue d'ensemble sur les crédits, le degré de réalisation des objectifs et le respect des délais. Des organes parlementaires assuraient par ailleurs en parallèle la haute surveillance sur ces gros projets. S'il peut paraître à première vue compliqué de mettre en place une telle surveillance, les exemples du passé ont montré qu'elle peut s'avérer précieuse pour toutes les instances et les personnes impliquées et pour la réalisation des tâches.

#### **Recommandation 10**

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

---

<sup>16</sup> Cf. rapport de la Chancellerie fédérale concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, 2<sup>e</sup> phase, 22 juin 2022, p. 20 s.

## **13 Réponse aux questions du mandat de l'enquête administrative**

### **13.1 Tous les achats de vaccins étaient-ils couverts par des crédits et tous les contrats étaient-ils assortis d'un droit de réserve du Parlement ?**

Non, les clarifications ont montré que les engagements n'étaient pas tous couverts par des crédits de paiement approuvés par le Parlement. En revanche, les crédits d'engagement ont été respectés. De même, les contrats n'étaient pas tous assortis d'un droit de réserve du Parlement. La présente enquête administrative n'a pas apporté d'éléments nouveaux par rapport aux clarifications internes réalisées durant le week-end de la Pentecôte.

La question du droit de réserve se pose uniquement pour les crédits d'engagement. Bien entendu, le Parlement peut aussi adapter les crédits de paiement nécessaires pour régler les engagements contractés. La Confédération est toutefois tenue d'honorer les engagements juridiquement contraignants. Sa seule marge de manœuvre réside au niveau de la date des paiements, qu'elle peut échelonner dans le temps si les contrats le prévoient.

### **13.2 Des erreurs ont-elles été commises dans la fixation des moyens sollicités pour l'achat des vaccins ?**

L'OFSP a collaboré avec des experts pour évaluer les doses de vaccin nécessaires. Il a déterminé la quantité de doses sur la base d'une modélisation des différents scénarios régulièrement mis à jour. Une fois les prix fixés dans les contrats, il lui était possible de calculer les crédits nécessaires. Il a également fallu prévoir une réserve appropriée, comme l'exige la LFC. Durant le week-end de la Pentecôte, l'administration fédérale a recalculé les crédits sollicités dans le message du 30 mars 2022 concernant le supplément Ib au budget 2022. Les résultats de ces clarifications internes sont concluants et la présente enquête n'a pas révélé de nouvel élément.

Les erreurs apparues dans ce message ont quatre causes : la confidentialité des contrats et les défauts qu'elle a engendrés au niveau de l'assurance-qualité, les connaissances lacunaires du droit budgétaire de la Confédération, les difficultés dans la transmission des informations entre les différentes unités administratives, et la pression due à l'urgence de la situation.

En décembre 2021, lorsque la question s'est posée de savoir si le crédit d'engagement de 790 millions de francs allait suffire pour lever les options d'achat, l'OFSP a d'abord répondu par l'affirmative, avant de se raviser. Il a alors précisé que les moyens à disposition pourraient se révéler insuffisants pour financer les achats prévus au premier semestre et lever les deux options d'achat en 2022, et qu'il faudrait le cas échéant demander une rallonge de 400 millions de francs dans le cadre du supplément Ia au budget 2022. De toute évidence, personne ne savait encore exactement à ce moment-là quels engagements avaient été contractés avec les crédits disponibles. L'AFF a posé la question de savoir s'il fallait solliciter un crédit additionnel, mais a finalement accepté le projet de proposition élaboré par l'OFSP. Le DFF ne s'est pas non plus prononcé dans le cadre de la procédure de co-rapport. Les chiffres exacts n'ayant pas pu être fournis à temps, la résolution de cette question a été repoussée au mois de janvier.

### **13.3 Les bases juridiques, et notamment le droit de réserve du Parlement, ont-elles été respectées ?**

La loi sur les épidémies constitue la base juridique pour l'acquisition de vaccins. La souveraineté du Parlement en matière budgétaire est inscrite à l'art. 167 Cst. Lorsqu'il n'est pas possible d'attendre une session parlementaire pour approuver un crédit, la LFC permet à la Délégation des finances d'approuver un crédit supplémentaire urgent. Dans ce cas, le Parlement approuve ultérieurement le crédit additionnel ou le crédit de paiement.

Les bases juridiques étaient donc claires. Les dispositions de la Constitution fédérale et du droit budgétaire sont sans équivoque. Si la clause de réserve du Parlement ne figure pas dans certains contrats, c'est soit par erreur, soit parce qu'elle n'était pas nécessaire, soit parce qu'il n'y avait aucune indication sur l'absence de couverture budgétaire. Les juristes qui ont négocié les contrats sont partis du principe que les crédits d'engagement étaient suffisants. Les négociations avec les fabricants de vaccins ont été complexes. Il n'était guère possible d'imposer des clauses de réserve.

### **13.4 Y a-t-il eu des violations de certaines obligations légales ou contractuelles, et notamment de l'obligation d'informer ?**

Non, du moins pas sciemment. La violation de la souveraineté budgétaire du Parlement a déjà été évoquée. Les lacunes dans le contrôle des crédits peuvent être qualifiées de violations du droit budgétaire. Elles découlent du manque de clarté dans la définition des tâches, des compétences et des responsabilités dans la gestion des crédits.

L'OFSP et le SG-DFI ont collaboré très étroitement. Ils ont partagé toutes les informations nécessaires. Le SG-DFI ne savait pas que certains contrats ne mentionnaient pas de droit de réserve. Il l'a appris seulement lors des clarifications internes effectuées durant le week-end de la Pentecôte. La BLA et l'OFSP se sont transmis réciproquement les informations nécessaires, comme en témoignent les échanges de courriels consultés. La présente enquête n'a pas permis de déterminer clairement si toutes les informations étaient transmises en temps et en heure à toutes les personnes concernées et au bon niveau hiérarchique. Le DDPS et l'AFF ont tous deux été consultés sur les propositions adressées au Conseil fédéral, mais avec des délais extrêmement courts durant la fameuse semaine de décembre 2021 déjà mentionnée.

La confidentialité ne doit pas entraver le contrôle des crédits. Les personnes clés, notamment les responsables des finances des départements et des offices concernés, doivent avoir accès aux informations. Selon l'OFSP, la confidentialité des contrats n'empêche pas la transmission des informations nécessaires aux personnes et services compétents.

### **13.5 Les processus, les procédures et le contrôle de gestion ont-ils été gérés correctement ?**

La gestion des processus, des procédures et du contrôle de gestion entre l'OFSP et la BLA n'était pas clairement définie. Il a fallu attendre juillet 2022 pour que ces instances prennent les choses en main pour résoudre ce problème. L'implication de deux départements sans

définition univoque des compétences devait inévitablement conduire à des malentendus. L'attribution de la responsabilité à un seul département ou office spécifique aurait permis de respecter les processus fixés dans la LFC et appliqués dans la pratique administrative courante. Tant l'OFSP que la BLA disposent des compétences, procédures et outils de contrôle de gestion leur permettant de gérer correctement les crédits. Le chargé d'enquête a pu se rendre compte du bon fonctionnement du système de contrôle des crédits.

En situation de crise, il faut pouvoir accélérer les processus et les procédures, sans pour autant contrevenir aux règles éprouvées. Les réglementations spéciales sont à éviter. Les bases légales existantes permettent à l'administration fédérale d'agir rapidement, même en situation de crise. Les rapports de la Chancellerie fédérale sur la gestion de crise donnent des pistes pour accélérer les procédures.

### **13.6 Les responsabilités des différents services et personnes étaient-elles correctement définies ?**

Pour ce qui est des affaires courantes, les responsabilités sont clairement définies. En ce qui concerne les achats de vaccins, le fait d'avoir deux départements impliqués a joué un rôle important. En réalité, l'administration fédérale est bien armée de ce point de vue. Elle dispose de groupes de travail interdépartementaux et d'états-majors de crise. Dans le cas présent, l'OFSP était le service demandeur et la Pharmacie de l'armée l'organe d'exécution. C'est donc cette dernière qui était responsable de la gestion des crédits du point de vue du droit budgétaire, comme mentionné aussi dans la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 24 septembre 2020. L'OFSP est donc parti du principe que le contrôle des crédits était effectué au DDPS. La LFC aussi prévoit que l'unité administrative à laquelle sont attribués les crédits – dans le cas présent la Pharmacie de l'armée – est responsable de l'utilisation économe des moyens et de la gestion des crédits. La Pharmacie de l'armée ne disposait toutefois pas des informations nécessaires pour effectuer le contrôle des crédits, principalement en raison de lacunes techniques et d'une conception trop étroite de la confidentialité des contrats. Les responsabilités en matière de gestion des crédits n'ont pas été définies au début de la pandémie. L'administration fédérale ne fonctionnait pas en mode normal. L'évaluation doit tenir compte de l'ampleur de la crise, de l'urgence de la situation et du fait que les réunions se tenaient à distance. Globalement, la Suisse a géré la crise avec succès. Il ne faudrait pas l'oublier au moment de conclure cette évaluation, comme l'ont souligné de nombreuses personnes interrogées.

## **14 Recommandations du chargé d'enquête**

### **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.

### **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.

### **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.

### **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).

### **Recommandation 5**

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

### **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.

### **Recommandation 7**

Le contrôle des crédits doit se faire intégralement dans SAP.

### **Recommandation 8**

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

### **Recommandation 9**

Il faut nommer un responsable du contrôle de gestion.

### **Recommandation 10**

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

## **15 Avis du SG-DFI, de l'OFSP, du Groupement Défense et de l'AFF**

Le 24 août 2022, le chargé d'enquête a soumis son projet de rapport au SG-DFI, à l'OFSP, à la BLA et à l'AFF pour avis jusqu'au 7 septembre. Il a ensuite intégré leurs retours et compléments d'information pour établir la version finale. Les principales remarques, précisions et divergences d'opinions sont présentées ci-dessous.

Le SG-DFI a approuvé toutes les recommandations, mais a soumis une série de précisions. Il a ainsi fait remarquer que les tâches, les compétences et les responsabilités des différents services étaient clairement définies dans la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 24 septembre 2020, contrairement à ce qui figurait dans le projet de rapport.

L'OFSP a formulé diverses remarques et propositions de correction. Après vérification, le chargé d'enquête a pu les reprendre dans une large mesure. L'OFSP n'était pas d'accord sur le fait que la Pharmacie de l'armée n'a pas pu assumer le contrôle des crédits par manque d'informations. Selon lui, le DDPS a signé les contrats après les avoir fait contrôler par ses services compétents et était donc en mesure de vérifier l'exactitude de toutes les factures reçues et d'effectuer les paiements correspondants. L'OFSP estime que le DDPS aurait dû assurer la transmission des informations à l'interne. Malgré le bien-fondé de cette remarque, le chargé d'enquête fait remarquer qu'il était difficile d'obtenir des informations sur l'affectation des paiements aux crédits d'engagement.

Le Groupement Défense, auquel appartient la BLA, était globalement d'accord avec le projet de rapport et les recommandations. Il a relevé que, depuis juillet 2022, l'OFSP et la BLA ont clarifié les tâches, les compétences et les responsabilités et établi des matrices définissant les modalités de mise en œuvre, de prise de décision, de participation et d'information (RACI). Dans sa prise de position, il a ajouté qu'un tableau de bord financier sera également mis en place et complété en continu avec les chiffres pertinents. Il a par ailleurs insisté sur la nécessité de demander aux offices fédéraux d'appliquer les recommandations dans un délai raisonnable. Le Groupement Défense a aussi posé la question de savoir si la BLA/Pharmacie de l'armée était en mesure d'assurer la gestion des crédits alors que c'est le DFI/OFSP qui a élaboré les contrats et contracté les engagements financiers correspondants. À son avis, il faudrait à l'avenir centraliser la responsabilité des achats et de la gestion des moyens financiers dans un seul et même département : cette responsabilité devrait revenir intégralement au service demandeur, indépendamment de l'implication d'autres partenaires.

Enfin, l'AFF a approuvé les recommandations, tout en plaidant pour une application prudente de la recommandation 8 relative à la structure des crédits budgétaires.



## **Annexe 1      Personnes interrogées**

Aeschbach Dan, Pharmacie de l'armée, responsable  
Borer Lorenz, OFSP, groupe de travail Vaccination  
Dolder Florian, OFSP, groupe de travail Vaccination  
Delapraz Denise, BLA, responsable des finances  
Dür Marcel, Finances D  
Fäh Andrea, OFSP, division Droit  
Gerber Michael, OFSP, division Droit  
Gresch Lukas, SG-DFI, secrétaire général  
Honegger Stefan, SG-DFI  
Jakob Gerhard, Finances D, responsable  
Kaiser Thomas, BLA, divisionnaire et responsable  
Kopp Christine, taskforce OFSP, coresponsable  
Lanz Simon, SG-DFI  
Lévy Anne, OFSP, directrice  
Lüthy Gregor, OFSP, division Communication et campagnes  
Matter Eva, AFF, division Politique des dépenses  
Mehira Nassima, OFSP, Finances  
Nussli Michael, BLA, responsable suppléant  
Siegenthaler Marc, DDPS, secrétaire général suppléant  
Stuber Markus, OFSP, responsable de la section Finances et comptabilité  
Trauffer Samuel, AFF, division Politique des dépenses  
von Greyerz Salome, taskforce OFSP, coresponsable  
Walker Martin, AFF, division Politique des dépenses  
Zeltner Thomas, OFSP, groupe de travail Vaccination  
Zentner Alain, SG-DFI, secrétaire général suppléant  
Zwahlen, René, BLA

## Annexe 2 Liste des documents consultés

Administration fédérale des finances, Directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération

Andreas Lienhard (éd.), *Finanzrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht* (Droit financier, droit administratif fédéral suisse), Volume X, Bâle, 2011 (uniquement en allemand)

Base logistique de l'armée, *Aktennotiz über Verantwortung und Zuständigkeiten des BAG und der Gruppe Verteidigung* (Note sur les responsabilités et les compétences de l'OFSP et du Groupement Défense), 22 juin 2022 (uniquement en allemand)

Base logistique de l'armée, *Beschlussprotokoll Besprechung BAG / LBA* (Procès-verbal de l'entretien entre l'OFSP et la BLA), 8 juillet 2022 (uniquement en allemand)

Base logistique de l'armée, *Covid19: Bericht 2. Quartal 2022 an die Finanzdelegation* (COVID-19 : rapport du 2<sup>e</sup> trimestre 2022 à la Délégation des finances), 10 août 2022 (uniquement en allemand)

Chancellerie fédérale, Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19, 1<sup>re</sup> phase (février-août 2020), 11 décembre 2020, et 2<sup>e</sup> phase (août 2020-octobre 2021), 22 juin 2022

Commission de gestion du Conseil national, Rapport sur les contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le COVID-19, 16 novembre 2021

Conseil fédéral, Message du 30 mars 2022 concernant le supplément Ib au budget 2022

Contrats d'achat de vaccins de Moderna et de Pfizer/BioNTech

Courriels, divers courriels en lien avec les affaires du Conseil fédéral

Délégation des finances, *Schreiben an den Bundesrat, Genehmigung von drei Vorschüssen* (Lettre au Conseil fédéral concernant l'approbation de trois crédits provisoires), 14 avril 2020 (uniquement en allemand)

Département fédéral de l'intérieur, rapport à l'intention de la Commission des finances du Conseil national concernant le supplément Ib au budget 2022, 7 juin 2022

État-major de l'armée, *Dokumentation COVID19 Corona-Pandemie über Stammdaten / Kontierungen der ausserordentlichen Rechnung* (Documentation sur les données de référence liées à la pandémie de COVID-19 / imputations du compte extraordinaire), sans date (uniquement en allemand)

État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC), Rapport final, 19 juin 2020

OFSP, *Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) Covid19 ab 19. April 2022 bis zur Aufhebung der Koordinationsgruppe Covid19 (voraussichtlich Frühling 2023)* (COVID-19 :

tâches, compétences et responsabilités à partir du 19 avril 2022 et jusqu'à la dissolution du groupe de coordination COVID-19 (prévue au printemps 2023)), 13 avril 2022 (uniquement en allemand)

OFSP, *Covid19: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im BAG* (COVID-19 : tâches, compétences et responsabilités à l'OFSP), version du 20 novembre 2020 (uniquement en allemand)

OFSP, *Finanzielle Steuerungsrunde 2022, Anleitung und Vorgaben* (Ronde de pilotage financier 2022, instructions et directives), 1<sup>er</sup> juin 2022 (uniquement en allemand)

OFSP, *Funktionendiagramm Taskforce BAG Covid19* (Diagramme des fonctions de la taskforce COVID-19 de l'OFSP), V4 du 19 septembre 2021 (uniquement en allemand)

OFSP, *verschiedene Funktionsprofile von Mitarbeitenden der Taskforce* (Différents profils de fonction de collaborateurs de la taskforce, uniquement en allemand)

OFSP, *Organisation, Aufgaben und Kompetenzen Taskforce Covid19 (strategische und operative Ebene)* (Organisation, tâches et compétences de la taskforce COVID-19 (niveaux stratégique et opérationnel)), 9 octobre 2020 (uniquement en allemand)

Pharmacie de l'armée, *Beschaffungsbericht* (Rapport sur les acquisitions), 3 décembre 2020 (uniquement en allemand)

Pharmacie de l'armée, *Beschaffungsbericht 2* (2<sup>e</sup> rapport sur les acquisitions), 23 mars 2022 (uniquement en allemand)

Pharmacie de l'armée, *Liste COVID19 Impfstoffe und Zubehör* (Liste des vaccins et autre matériel contre le COVID-19), 17 juin 2022 (uniquement en allemand)

Procès-verbaux de la taskforce et du groupe de travail Vaccination, ainsi que des réunions sur la collaboration entre les responsables des groupes de travail de la taskforce

Proposition du DDPS à l'intention du Conseil fédéral, *Kreditübertragung «Covid»: Beschaffung Sanitätsmaterial* (Report de crédit « COVID : acquisition de matériel sanitaire »), 11 janvier 2021 (uniquement en allemand)

Propositions, notes de discussion et notes d'information du DFI à l'intention du Conseil fédéral

- Proposition du 7 avril 2020, *Nachmeldung zum Nachtragskredit I/2020 für dringliche Beschaffungen von Arzneimittel zur Bekämpfung der Corona-Pandemie* (Annonce tardive relative au supplément I au budget 2020 pour l'achat urgent de médicaments pour lutter contre la pandémie de coronavirus, uniquement en allemand)
- Proposition du 19 mai 2020, *Zugang zu SARS-CoV-2 Impfstoffen* (Accès aux vaccins contre le SARS-CoV-2, uniquement en allemand)
- Proposition du 10 novembre 2020, *Zugang zu SARS-CoV-2 Impfstoffen – Anhebung des Kostenrahmens / Kostenübernahme* (Accès aux vaccins contre le SARS-CoV-2 – augmentation du plafond de dépenses / prise en charge des coûts, uniquement en allemand)
- Note de discussion du 11 mai 2021, *Beschaffung von Covid19 Impfstoffen für 2022* (Achat de vaccins contre le COVID-19 pour 2022, uniquement en allemand)
- Proposition du 15 décembre 2021, *Bezug der Vertragsoptionen* (Levées des options contractuelles, uniquement en allemand)
- Proposition du 2 mars 2022, *Antrag zum Nachtragskredit Ib/2022* (Proposition relative au supplément Ib au budget 2022, uniquement en allemand)

Taskforce OFSP COVID-19, Diagramme des fonctions, 14 septembre 2021

Taskforce OFSP COVID-19, *Handbuch Arbeiten Krisenstab Taskforce* (Manuel des travaux de la cellule de crise taskforce), février 2022 (uniquement en allemand)

Taskforce OFSP COVID-19, organigramme, état au 29 avril 2022