Rapport

de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2013

du 4 avril 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2003 sur le Parlement (LParl, RS 171.10) nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

Pour sa part, en application de l'art. 14, al. 3, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) fait annuellement à la Délégation des finances et au Conseil fédéral un rapport, dans lequel il précise l'étendue et les priorités de son activité de révision, ses constatations et ses avis les plus importants ainsi que les révisions en suspens avec les motifs d'éventuels retards.

Nous vous donnons ci-après un aperçu des principales affaires traitées en 2013.

4 avril 2014

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président, Hans Altherr, député au Conseil des Etats
Le vice-président, Pirmin Schwander, conseiller national

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2013. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention. Au cours de l'exercice sous revue, la délégation a accordé une attention toute particulière à deux thèmes transversaux à savoir l'informatique et aux adjudications de la Confédération.

Application de la loi sur la transparence: En vertu de cette loi, le Contrôle fédéral des finances (CDF) est, sur demande, tenu de publier ses rapports d'audit. En 2013, un rapport du CDF sur le projet informatique d'un office fédéral a été à l'origine de plusieurs articles de presse qui ont obligé le directeur de l'office concerné à prendre position sur différentes questions qui y avaient été soulevées. Pour que la surveillance financière soit efficace, il est très important que les rapports entre le contrôleur et le contrôlé soient francs et empreints de confiance. La réglementation en vigueur est susceptible de pousser les offices à retenir délibérément des informations importantes ou à commenter les résultats d'audits du CDF dans les médias. La Délégation des finances se félicite que l'Office fédéral de la justice ait décidé de soumettre l'application du principe de la transparence dans l'administration fédérale à une évaluation.

Allocations: En se fondant sur les discussions avec des représentants des départements et sur une énumération à jour de toutes les allocations, la Délégation des finances a rappelé au Conseil fédéral les trois principes à respecter à cet égard: les allocations doivent être accordées avec retenue, elles ne doivent pas être multipliées et leur pertinence doit être régulièrement vérifiée. Le DFF a assuré la Délégation des finances qu'il se ralliait entièrement à son point de vue. L'exemple de la demande d'allocation liée au marché de l'emploi pour le nouveau directeur de l'Office fédéral de la justice, que le Conseil fédéral a présentée peu après, montre pourtant qu'il y a parfois loin de la déclaration d'intention à la pratique.

Régimes de retraite: Jusqu'au 30 juin 2013, certaines catégories de personnel avaient droit à une retraite anticipée. Dorénavant, l'indemnisation des exigences particulières imposées à ces catégories de personnel est financée au moyen de cotisations supplémentaires que l'employeur verse à la prévoyance professionnelle. Cette nouvelle réglementation répond à une demande de longue date de la Délégation des finances. Les coûts uniques liés au changement de régime se montent à 250 millions de francs. Cette mesure permettra d'alléger le budget fédéral d'environ 55 millions de francs par année à partir de 2018.

Garantie de réintégration pour les cadres supérieurs de la Confédération: Les congés non payés accordés à des cadres supérieurs pour leur permettre d'occuper des postes au sein d'organisations internationales ont plusieurs fois créé des problèmes lors de la réintégration des cadres concernés dans l'administration fédérale. En 2013, le Conseil fédéral a tenu compte de la requête de la Délégation des finances et a réglé la question de la réintégration à l'échéance d'un tel congé.

Règlements du personnel des unités administratives décentralisées: Le Parlement a révisé la loi sur le personnel de la Confédération et raccourci les délais de résiliation des rapports de travail. La Délégation des finances est d'avis que les unités décentralisées doivent par principe adopter la même ligne de conduite. Il est gênant que les délais de résiliation des rapports de travail de quelques unités décentralisées dérogent à la règle en vigueur dans l'administration fédérale centrale.

Crédits: En 2013, le nombre de demandes de crédits supplémentaires urgents qui ont été soumises à la Délégation des finances a atteint un nouveau plancher record. L'attitude restrictive de la délégation en cette matière porte manifestement ses fruits et la voie du supplément urgent n'est empruntée qu'en cas de réelle nécessité. L'important dépassement de crédit d'un office fédéral montre néanmoins que la planification financière est encore perfectible dans certains domaines.

Informatique de la Confédération: La Délégation des finances a concentré son attention sur les orientations, la mise en œuvre et le développement de la stratégie informatique de la Confédération. Concrètement, elle s'est intéressée à la responsabilité en matière de gestion, de conduite et de contrôle de tous les participants à des projets informatiques de grande taille ou d'une importance clé et sur l'orientation stratégique de la haute surveillance financière qu'elle est chargée d'exercer sur l'informatique de la Confédération. Elle a formulé une série de recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Ainsi, elle lui a demandé de définir dans ses directives TIC les responsabilités en ce qui concerne leur mise en œuvre, le contrôle de leur respect et les rapports correspondants. Elle a également demandé que les demandes de crédit pour les grands projets soient échelonnées et commencent par un crédit limité à la planification. Elle attend en outre du Conseil fédéral qu'il soumette tous les projets informatiques au processus de sélection des projets TIC clés, indépendamment de leur mode de financement. La délégation a formulé d'autres recommandations relatives au développement de la gestion de projet, de la direction d'office, de la gestion de portefeuille des projets TIC et des rapports adressés au Conseil fédéral. Elle a par ailleurs proposé aux Commissions des finances de contrôler certains projets informatiques régulièrement à l'occasion de l'examen du budget et des comptes.

Projet GEVER de la Confédération: La Délégation des finances s'est avant tout intéressée à la mise en œuvre de GEVER dans les trois départements dans lesquels les logiciels standardisés ne sont pas utilisés pour différentes raisons ainsi qu'à divers aspects de la législation sur les marchés publics et de la gestion de projet. Elle a pu constater que le Conseil fédéral avait réglé les responsabilités pour la suite des travaux. Elle l'a invité à réexaminer la nécessité d'installer GEVER sur tous les postes de travail de l'administration fédérale sous l'angle de l'efficacité. De l'avis de la délégation, GEVER doit être défini en tant que service TIC standard et le Conseil fédéral doit demander un crédit d'engagement pour sa réalisation.

Adjudications: Pour garantir une utilisation appropriée, efficace et économe des ressources de la Confédération, la Délégation des finances veille tout particulièrement à ce que les dispositions de la législation fédérale sur les marchés publics soient scrupuleusement respectées. Ainsi, elle examine si les instruments de surveillance, de conduite et de gestion et les instructions sont appropriés, s'ils sont accep-

tés et mis en œuvre et s'ils font l'objet de contrôles adéquats. Dans le cadre de la révision en cours de la législation fédérale sur les marchés publics, elle a adressé plusieurs recommandations au Conseil fédéral, en particulier en ce qui concerne la mise en place d'un instrument permettant de sanctionner les fournisseurs qui ne sont pas fiables et le droit de regard du CDF sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole. Au cours de l'exercice sous revue, elle s'est particulièrement intéressée au controlling des achats et aux adjudications de gré à gré. En ce qui concerne le controlling des achats, elle a pu constater que les processus et les compétences de l'office concerné sont appropriés, mais que les contrôles effectués dans le cadre du processus des achats de la Confédération sont perfectibles. Elle a par ailleurs souligné que divers cas ont récemment montré combien il est urgent de mettre en œuvre le système de gestion des contrats dans toute l'administration fédérale.

Besoins de financement de la Genève internationale: Compte tenu des répercussions financières importantes dues aux rénovations de bâtiments qui s'imposent, la Délégation des finances a estimé qu'il est indispensable d'améliorer la transparence dans ce domaine. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de lui fournir une vue d'ensemble des coûts des infrastructures et de la sécurité qui devront être financés au cours de ces dix prochaines années, de l'importance économique de la Genève internationale et des défis à relever en réponse à la concurrence internationale. La Délégation des finances tient à être le plus rapidement possible en mesure d'évaluer les charges financières et les risques que la Confédération aura à assumer au cours de ces prochaines années.

Assurances sociales: L'année passée, plusieurs articles de presse ont révélé au grand public les problèmes relatifs au versement de subventions à une organisation privée d'aide aux invalides. La Délégation des finances s'était déjà penchée sur ce sujet en 2012 et avait constaté à la lumière d'un rapport du CDF que le système et les instruments de surveillance alors en vigueur étaient perfectibles. Elle avait toutefois pris acte avec satisfaction que, donnant suite aux conclusions du CDF, l'office concerné avait rapidement réagi et pris les mesures qui s'imposaient.

Réorganisations: En 2013, les domaines formation, recherche et innovation ont été transférés au DEFR et l'Office vétérinaire fédéral au DFI. La Délégation des finances s'est renseignée sur les répercussions financières et sur l'état du personnel de ces réorganisations. Si le classement des fonctions des membres de la direction du nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire n'a pas changé par rapport au classement en vigueur dans les anciennes unités administratives, la création du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation a en revanche entraîné de nombreuses affectations de postes à une classe de traitement supérieure. La Délégation des finances a une fois de plus constaté que les réorganisations et restructurations entraînent fréquemment la création de postes de cadre et des affectations de postes à une classe de traitement supérieure.

Projet ISS: La mise en œuvre du système de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication a pris tellement de retard en raison des problèmes de livraison du fournisseur externe que, dans le courant de l'automne 2013, le DFJP est parvenu à la conclusion qu'il était devenu impossible d'atteindre le niveau de

qualité requis dans un délai acceptable. Le département a donc mis fin à la collaboration avec le fournisseur en question et décidé de donner un nouveau départ au projet. Le Parlement a adopté le crédit supplémentaire nécessaire à cet effet. La Délégation des finances estime que la décision d'arrêter le projet était judicieuse. Le projet devra prendre un nouveau départ à moyen terme. Il est important que le Conseil fédéral entreprenne les travaux de conception rapidement, qu'il présente les exigences auxquelles le nouveau système devra satisfaire de manière transparente et qu'il soumette la nouvelle demande de crédit d'engagement suffisamment tôt.

Informatique du DDPS: Le programme NEO est un concept de mise en réseau de plusieurs systèmes et doit permettre à l'armée suisse de faire face avec flexibilité et de manière ciblée à des changements de situation ou à de nouvelles tâches. Selon le DDPS, le programme NEO coûtera environ 2,5 milliards de francs entre 2013 et 2021. Dans un rapport d'audit de 2012, le CDF s'était montré critique à l'égard de cette entreprise. En raison des nombreuses interdépendances, l'abandon de certains modules peut affecter d'autres modules et induire d'importants surcoûts. Un rapport d'avancement du DDPS a montré qu'il faut encore résoudre de nombreux problèmes. La Délégation des finances insiste pour que le département fasse preuve d'une très grande rigueur dans le pilotage de NEO. Elle a demandé au DDPS de lui fournir des explications complémentaires sur la manière dont NEO s'inscrit dans le cadre de la politique budgétaire ainsi que sur la gestion, la conduite et la responsabilité des projets qui constituent ce programme d'une extrême complexité. Elle a par ailleurs attiré l'attention des Commissions de la politique de sécurité sur les risques importants inhérents aux projets informatiques du DDPS.

Transparence des coûts au DDPS: La Délégation des finances s'est intéressée à la bonne imputation des charges et a abordé le sujet essentiellement à la lumière du décompte pour les prestations de l'armée à l'occasion du Forum économique mondial de Davos. Dans un rapport, le CDF avait relevé en 2012 qu'à l'heure de l'évaluation, l'armée n'avait ni budget clair et compréhensible pour l'engagement de l'armée à Davos ni justificatif de cours de répétition correspondant. Pour la Délégation des finances, une telle situation est inacceptable, raison pour laquelle elle a demandé au DDPS qu'il améliore les modalités du décompte de ses prestations en faveur du Forum économique mondial. Le DDPS a entrepris les travaux nécessaires. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de l'ordonnance concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service impliquant des moyens militaires crée une base légale claire en matière de répartition des coûts.

Projet FISCAL-IT: Dans le cadre d'une révision, le CDF s'est penché sur l'organisation et la mise en œuvre de l'abandon du projet INSIEME et a constaté que les ressources correspondantes ont soit été libérées dans les délais prévus conformément aux dispositions contractuelles et légales, soit pu être attribuées au développement de FISCAL-IT au moyen d'avenants. Quant à FISCAL-IT, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral que lui soit semestriellement remis un rapport sur l'avancement du projet. Ce rapport doit notamment renseigner sur les éléments suivants: état, prévisions, degré de réalisation des constituants, ressources, coûts, délais, financement, modifications intervenues dans la structure et l'environnement du projet, et évaluation globale et analyse des risques par le département.

Sur la base du premier rapport d'avancement établi fin 2013, la Délégation des finances examinera de manière approfondie l'avancement de FISCAL-IT et évaluera si le rapport d'étape répond à ses exigences ou s'il convient de procéder à certaines adaptations.

Schéma directeur 2024 concernant l'utilisation des bâtiments: Le premier rapport sur l'avancement des travaux que l'Office fédéral des constructions et de la logistique a adressé au Conseil fédéral montre que les objectifs sont réalisables et qu'une croissance massive des coûts d'hébergement et d'exploitation dans l'agglomération bernoise est évitable malgré une hausse constante des besoins en matière de postes de travail. La Délégation des finances a également pu se rendre compte que l'amélioration visée du rapport entre propriété et location des objets est en bonne voie. L'Office fédéral des constructions et de la logistique a fait part de son intention de mettre en œuvre avant fin 2014 toutes les recommandations formulées par le CDF relativement au manque d'objectifs quantitatifs et de reprendre dans les messages sur l'immobilier des indicateurs qui permettront de procéder à une comparaison de coûts avec le secteur privé.

Fonds de tiers dans le Domaine des EPF: À l'exemple du partenariat public-privé pour la construction et l'exploitation du nouveau centre de conférences de l'EPFL, la Délégation des finances a constaté que la mise en œuvre de tels modèles manquait de transparence et compliquait la surveillance. Elle est d'avis que les fonds que les tiers allouent aux EPF doivent être soumis à la même surveillance que les fonds publics. La «délocalisation» des fonds de tiers, comme cela a déjà été le cas par le passé pour des donations importantes, la préoccupe, car elle rend de nombreuses affaires impossibles à cerner complètement. Elle prévoit d'approfondir la question de la surveillance de tels modes de financement lors d'un entretien avec le président du Conseil des EPF.

Informatique de l'Office fédéral des routes: Dans un rapport de révision, le CDF a, dans l'ensemble, décerné une bonne note à l'office pour la conduite du projet MISTRA. Il a toutefois également relevé une série de lacunes tout à fait caractéristiques des projets informatiques de la Confédération. L'office a reconnu le bien-fondé de toutes les recommandations formulées par le CDF. En se fondant sur le rapport de révision de ce dernier, la Délégation des finances a rédigé une liste de questions à l'attention de la sous-commission de la Commission des finances du Conseil national compétente pour le DETEC qui avait prévu de procéder à une visite d'information portant sur l'informatique de l'office. La délégation tirera profit des résultats de la visite pour approfondir la question fondamentale de la gestion de l'informatique aux échelons du département et de l'office.

Arrêté sur le réseau des routes nationales: Le nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales n'a pas pu être mis en vigueur en raison du refus de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière exprimé par le peuple. Le Conseil fédéral avait autorisé la création de 60 postes de travail pour la mise œuvre de cet arrêté. La Délégation des finances a demandé que les 34 postes déjà créés en prévision de cette mise en œuvre soient supprimés aussi rapidement que les dispositions du droit du travail le permettent.

Table des matières

Résumé	5386
Liste des abréviations	5393
1 Mandat et organisation	5396
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	5396
1.2 Surveillance et haute surveillance	5396
1.3 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	5397
1.4 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)	5398
1.5 Coordination avec les activités des commissions de surveillance	5400
2 Thèmes transversaux	5400
2.1 Personnel	5400
2.1.1 Principes, procédures	5400
2.1.2 Révision de la loi sur le personnel de la Confédération; système des allocations et régimes de retraite	5401
2.1.3 Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel	5402
2.1.4 Rapport 2012 sur les salaires des cadres	5402
2.1.5 Garantie de réintégration pour les cadres supérieurs de la Confédération	5403
2.1.6 Autres affaires relatives au personnel	5404
2.2 Crédits	5405
2.2.1 Office fédéral de la police (FEDPOL)	5405
2.2.2 Dépassements de crédit	5406
2.2.3 Autres crédits, vue d'ensemble	5406
2.3 Autres thèmes transversaux	5407
2.3.1 Informatique de la Confédération	5407
2.3.2 Projet GEVER de la Confédération	5417
2.3.3 Adjudications de la Confédération	5421
2.3.4 Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine des TIC	5427
3 Contrôles effectués par département	5428
3.1 Autorités et tribunaux	5428
3.1.1 Echange d'informations avec la Chancellerie fédérale	5428
3.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	5428
3.2.1 Besoins de financement de la Genève internationale	5428
3.2.2 Présidence suisse de l'OSCE	5429
3.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)	5430
3.3.1 Réorganisation au sein du département	5430
3.3.2 Visite d'information auprès du Secrétariat général	5430
3.3.3 Assurances sociales	5431
3.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)	5433
3.4.1 Mise en œuvre des accords de Schengen et de Dublin	5433
3.4.2 Projet ISS	5433

3.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	5434
3.5.1	Informatique du DDPS	5434
3.5.2	Visite d'information auprès du domaine Défense	5435
3.5.3	Transparence des coûts au DDPS	5436
3.6	Département fédéral des finances (DFF)	5437
3.6.1	AFC: Conclusion du projet INSIEME et nouveau programme FISCAL-IT	5437
3.6.2	Visite d'information auprès de l'OFIT	5439
3.6.3	Différend fiscal avec les Etats-Unis	5439
3.6.4	Schéma directeur 2024 concernant l'utilisation des bâtiments	5440
3.7	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)	5441
3.7.1	Réorganisation au sein du département	5441
3.7.2	SECO/Switzerland Global Enterprise: visite d'information	5442
3.7.3	Fonds de tiers dans le Domaine des EPF	5443
3.8	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	5444
3.8.1	Programme d'assainissement des bâtiments	5444
3.8.2	Informatique de l'OFROU	5444
3.8.3	Arrêté sur le réseau des routes nationales	5445
3.9	Unités Décentralisées	5446
3.9.1	Echange d'informations avec la FINMA	5446
4	Conclusions	5446

Liste des abréviations

AF	Archives fédérales
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AFIS	Système automatique d'identification des empreintes digitales
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
BAC	Base d'aide au commandement
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CEATE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
CO	Code des obligations (RS 220)
CRT 2014	Message sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
Cst.	Constitution (RS 101)
DAT	Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre
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
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
Fedpol	Office fédéral de la police
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FRI	Formation, recherche et innovation; message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation
GEVER	Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire

LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LTrans	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, RS 152.3)
METAS	Institut fédéral de métrologie
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
NPR	Nouvelle politique régionale
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIAF	Ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, RS 172.010.58)
OMC	Organisation mondiale du commerce
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
PCO	Programme de consolidation 2012–2013
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PRS	Présence Suisse
RPC	Rétribution à prix coûtant du courant injecté
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIC FT	Système d'information et de conduite des Forces terrestres
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets

SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
TAF	Tribunal administratif fédéral
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération

Rapport d'activité 2013 de la Délégation des finances des Chambres fédérales

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

En vertu de l'art. 51, al. 2, LParl, la Délégation des finances est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. Elle fait rapport aux Commissions des finances et leur soumet ses propositions (art. 51, al. 4, LParl). Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux Commissions des finances ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 5, LParl).

En application de l'art. 14, al. 1, LCF, la délégation reçoit tous les rapports et tous les documents relatifs à la surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances (CDF). La Délégation des finances effectue en outre ses propres visites d'information et de contrôle auprès des services de la Confédération.

Conformément à l'arrangement que la Délégation des finances a conclu en 2009 (Arrangement 2009) avec le Conseil fédéral, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération exigent l'assentiment de la Délégation des finances (voir ch. 2.1).

En vertu de l'art. 169 de la Constitution, le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations des commissions de contrôle qui sont instituées par la loi. Ainsi, la Délégation des finances est informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les propositions et co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl). De plus, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a le droit de demander que lui soient remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

Par ailleurs, en vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, LFC, la Délégation des finances est aussi chargée d'approuver des suppléments urgents au nom et pour le compte du Parlement. Depuis 2011, la Délégation des finances doit en outre approuver les dépassements de crédit de plus de 5 millions de francs (voir ch. 2.2.2).

1.2 Surveillance et haute surveillance

Les activités de surveillance du Parlement et du Conseil fédéral respectent le principe de la séparation des pouvoirs. En vertu de l'art. 174 Cst., le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il est chargé de surveiller l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 187, al. 1, Cst.). La surveillance directe exercée par le Conseil fédéral est générale, absolue et exhaustive.

L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. La Délégation des finances

exerce sa haute surveillance de manière sélective et définit ses priorités dans le cadre de ces limites.

Le Conseil fédéral répond seul de ses décisions et directives ainsi que du devoir de surveillance complète qui lui incombe. Avec l'appui de l'administration, il assume la responsabilité de la conduite opérationnelle. Pour exercer la surveillance sur les fonctions de ligne, la haute surveillance a besoin d'informations exactes, claires et complètes. Pour être efficaces, les critiques et les recommandations de l'organe de haute surveillance doivent en outre être relayées par l'action du Conseil fédéral.

1.3 Organisation de la Délégation des finances et objets traités

Les Commissions des finances des deux Chambres nomment les membres de la Délégation des finances, composée de trois membres de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Un conseiller national et un député au Conseil des Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances était composée des conseillers nationaux Marina Carobbio Guscetti (présidente), Jean-Paul Gschwind et Pirmin Schwander et des députés au Conseil des Etats Hans Altherr (vice-président), Anita Fetz et Urs Schwaller.

La Délégation des finances se divise en trois sous-délégations comprenant chacune un membre du Conseil national et un membre du Conseil des Etats. Ces sous-délégations couvrent les sept départements de la Confédération ainsi que les autorités et tribunaux fédéraux. Chaque membre de la Délégation des finances s'occupe d'un ou deux domaines. En règle générale, les membres ne se voient pas attribuer un département dont le chef appartient au même parti qu'eux. Pour assurer une certaine continuité, ils sont responsables des mêmes domaines durant deux ans au moins.

En 2013, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et neuf fois en séance extraordinaire. Les trois sous-délégations ont procédé au total à huit visites d'information.

L'année dernière, le CDF lui a transmis 132 rapports de révision et d'inspection (année précédente: 141), dont 56 (année précédente: 59) relevaient des attributions de la délégation. Elle a également traité 112 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (année précédente: 142) et 22 propositions de rémunération de cadres supérieurs (année précédente: 31) conformément à l'Arrangement 2009. Elle a en outre traité une demande de crédit de paiement (année précédente: 4) qu'elle a approuvée (année précédente: toutes), pour un montant total de 450 000 francs. La délégation a par ailleurs approuvé un dépassement de crédit de 25 millions de francs (voir ch. 2.2).

1.4

Coopération avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)

Tâches du CDF

Le CDF est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Il assiste à la fois l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale, et le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale (art. 1, al. 1, LCF). La LCF définit comme suit les tâches, le champ et l'exercice de cette surveillance:

- Le CDF respecte les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité (art. 5).
- Le CDF est en particulier chargé de l'examen de la gestion financière, des systèmes de contrôle interne, des applications informatiques, de l'adéquation des prix appliqués aux achats de la Confédération et du calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (art. 6).
- Le CDF procède à des expertises dans tous les domaines assujettis à la surveillance financière, notamment dans les domaines de la comptabilité, des paiements ou des inventaires et donne son avis aux Commissions des finances et à la Délégation des finances (art. 7).
- Le champ de son contrôle couvre les unités centrales et décentralisées de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières, les collectivités, les établissements et les organisations auxquels la Confédération a confié des tâches publiques, les tribunaux fédéraux, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) ainsi que le domaine du Ministère public de la Confédération (art. 8).
- Le CDF apporte son soutien aux inspections des finances de l'administration fédérale et assure la formation et la formation continue de leurs collaborateurs et en procédant à des contrôles d'efficacité (art. 11).

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, LCF). Il établit un rapport pour chaque contrôle achevé qu'il remet à la Délégation des finances, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier (art. 14 LCF). La Délégation des finances utilise les comptes-rendus du CDF dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Au besoin, ils lui permettent d'intervenir auprès des départements ou du Conseil fédéral. Le CDF apporte également son appui à la Délégation des finances lors des visites d'information, du suivi d'audits et de mandats spéciaux. Il ressort en outre de l'art. 1, al. 2, LCF que la Délégation des finances peut lui confier des mandats; le CDF peut toutefois refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation de son programme de révision.

Budget du CDF

L'art. 2, al. 3, LCF dispose que le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale. Pour sa part, la Délégation des finances examine ce budget et présente sa proposition à l'Assemblée

fédérale. Les charges de conseil mises à part, le CDF a établi son budget 2014 en se fondant sur les directives de l'Administration fédérale des finances (AFF). Il atteint environ 23,9 millions de francs, soit 763 000 francs de plus que l'année précédente. Pour la plus grande partie, cette augmentation découle de crédits supplémentaires destinés au personnel (+389 000 francs) et au conseil (+885 000 francs). Cela est dû à la décision du Conseil fédéral de charger le CDF d'effectuer systématiquement des audits des projets clés dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) (voir ch. 2.3.1). Comme au cours des années précédentes, le budget du CDF représente 0,3 % de l'ensemble des charges de la Confédération.

Application du principe de la transparence

En vertu de la loi sur la transparence (LTrans), le CDF est, sur demande, tenu de publier ses rapports d'audit. En 2011, après que la presse a eu à plusieurs reprises cité des passages de rapports du CDF, la Délégation des finances s'était penchée sur le sujet. En février 2013, elle s'était informée sur les expériences du CDF avec la LTrans et avait constaté que l'application de cette loi était quelque peu contraignante. Lors de la publication de certains textes, il est en effet indispensable de caviarder des passages pour garantir la protection des données (art. 8 et 9 LTrans) et le respect du secret de fonction (art. 7 LTrans). Dans son rapport d'activité 2012 (ch. 1.4), la délégation avait indiqué partager l'inquiétude du CDF qui craignait que cette situation incite les services contrôlés à retenir des informations pour éviter de voir des détails délicats s'étaler dans la presse.

Au cours de l'exercice sous revue, la question de l'application de la LTrans s'est une nouvelle fois posée avec acuité en rapport avec un rapport d'audit sur le système informatique MISTRA (système d'information pour la gestion des routes et du trafic) de l'Office fédéral des routes (OFROU). Le CDF a en effet été tenu de rendre ce rapport public à la demande d'un journaliste. La citation dans divers articles de presse de certains passages du rapport a obligé le directeur de l'OFROU de prendre position sur différentes questions qui y avaient été soulevées. S'il est possible de comprendre que l'avis de l'office puisse, sur certains points, s'écarter des constatations et recommandations du CDF, force est néanmoins de constater que cela peut conduire la presse à présenter les faits de manière partielle.

Eu égard à cette situation, la Délégation des finances se félicite que l'Office fédéral de la justice (OFJ) ait décidé de soumettre l'application du principe de la transparence dans l'administration fédérale à une évaluation. Une fois en possession du rapport correspondant, la délégation poursuivra et approfondira les réflexions qu'elle a entamées à ce sujet. Comme elle l'a déjà souligné dans son rapport d'activité 2012, il est très important que les rapports entre le contrôleur et le contrôlé soient francs et empreints de confiance pour que la surveillance financière soit efficace. Il serait inacceptable que les offices retiennent délibérément des informations ou qu'ils commentent les résultats d'audits du CDF dans les médias.

Nouveau directeur du CDF

Kurt Grüter a quitté son poste de directeur du CDF à la fin de l'année passée. Il est parti à la retraite après quinze ans à la tête de cet office. La Délégation des finances a beaucoup apprécié son tempérament calme, sa méticulosité, ses compétences et sa mémoire phénoménale qui s'est souvent révélée extrêmement précieuse. La délégation est tributaire des informations du CDF pour l'exercice de la haute surveillance

financière. Elle remercie ici Kurt Grüter pour son excellente collaboration toutes ces années durant et lui adresse ses meilleurs vœux pour cette nouvelle tranche de vie.

En août 2013, le Conseil fédéral a nommé Michel Huissoud nouveau directeur du CDF. Il a occupé diverses fonctions au sein du CDF depuis 1988. Il a été nommé vice-directeur en 2000 puis directeur suppléant en 2013. Grâce à ses nombreuses années d'expérience, il dispose de vastes connaissances dans tous les domaines relevant du CDF qui lui permettront de remplir sa mission avec détermination. L'Assemblée fédérale a confirmé sa nomination le 25 septembre 2013. La Délégation des finances souhaite de bons débuts à Michel Huissoud dans ses nouvelles fonctions. Elle se réjouit d'une bonne et fructueuse collaboration et espère que ce poste exigeant lui apportera de nombreuses satisfactions.

1.5 Coordination avec les activités des commissions de surveillance

Les commissions et délégations de surveillance exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 50 ss LParl). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. Etant donné que la frontière entre les aspects de nature financière et les questions relevant de la gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires exerçant la haute surveillance coordonnent étroitement leur action dans le temps et dans la matière (art. 49 LParl). La coordination formelle et matérielle est assurée par les secrétariats des Commissions de gestion (CdG) et de la Délégation des finances qui se retrouvent à intervalles réguliers pour coordonner leurs activités. En 2013 également, ils ont tenu quatre séances communes pour coordonner leurs travaux et pour s'informer sur les points forts des travaux des commissions et des délégations de surveillance. Pour ce qui est du projet INSIEME c'est-à-dire du groupe de travail institué afin d'établir les causes ayant conduit à l'abandon du projet, la coordination a été assurée en fonction des besoins au moyen de nombreuses séances ad hoc. La coordination entre les commissions de surveillance est parfois assurée de manière ciblée par l'échange de représentants à l'échelon des sous-commissions ou groupes de travail. Tel a notamment été le cas dans le domaine de la gestion des risques de la Confédération.

Dans le domaine de l'exercice de la haute surveillance sur les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion est réglée en détail par la convention du 6 décembre 2006. Cette convention a été adaptée le 1^{er} novembre 2011 en conséquence de la révision des dispositions de la LParl régissant le droit à l'information des commissions de surveillance.

2 Thèmes transversaux

2.1 Personnel

2.1.1 Principes, procédures

L'Arrangement du 19 novembre 2009 conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral (Arrangement 2009) règle la surveillance des affaires relatives au droit du personnel. Il porte sur la surveillance financière concomitante (approbation

de mesures applicables au personnel), la haute surveillance subséquente (rapport du Conseil fédéral sur certaines décisions et dépenses telles qu'activités accessoires ou allocations liées au marché de l'emploi) et la haute surveillance concomitante exercée sur les entités autonomes de la Confédération.

En vertu du ch. 2 de cet arrangement, les départements sont tenus de soumettre à la Délégation des finances pour approbation certaines mesures applicables au personnel avant qu'elles n'entrent en vigueur. Le classement des postes supérieurs et les allocations liées au marché de l'emploi entrent notamment dans cette catégorie. Dans son rapport d'activité 2012, la Délégation des finances avait fait part de l'adaptation de la procédure relative au traitement des affaires concernant le personnel. Cette procédure a largement fait ses preuves durant l'exercice sous revue. L'incertitude qui demeurait encore quant à l'adresse à laquelle la Délégation des finances devait faire parvenir ses réponses au Conseil fédéral a pu être levée.

2.1.2 Révision de la loi sur le personnel de la Confédération; système des allocations et régimes de retraite

Système d'allocations

Au ch. 2.1.2 de son rapport d'activité 2012, la Délégation des finances a noté avoir achevé ses discussions avec les départements sur leurs régimes d'allocations.

En avril 2013, en se fondant sur l'énumération de toutes les allocations versées en 2010 et en 2012, la délégation s'est informée en détail auprès de la directrice de l'Office fédéral du personnel (OFPER) sur la structure de ces allocations. Par lettre du 29 avril 2013, elle a ensuite rappelé au Conseil fédéral les trois principes que les allocations doivent respecter: elles doivent être accordées avec retenue, elles ne doivent pas être multipliées et leur pertinence doit être régulièrement vérifiée. Mi-mai, la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) a assuré la Délégation des finances que son département se ralliait entièrement à son point de vue et que l'OFPER interviendrait auprès des départements pour qu'ils partagent les préoccupations de la délégation et continuent de surveiller de près leur pratique en matière d'allocations. La Délégation des finances a pris acte de ces engagements. L'exemple de la demande d'allocation liée au marché de l'emploi pour le nouveau directeur de l'OFJ que le Conseil fédéral a présentée peu après (voir ch. 2.1.6) montre pourtant qu'il y a parfois loin de la déclaration d'intention à la pratique. La Délégation des finances continuera par conséquent d'accorder l'attention qui s'impose à ce domaine délicat et veillera notamment à éviter toute multiplication des allocations.

Régimes de retraite

En vertu de l'art. 33 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers), certaines catégories de personnel avaient droit à une retraite anticipée jusqu'au 30 juin 2013. Dans son rapport d'activité 2009 (ch. 2.1.5), la Délégation des finances avait déjà relevé que les charges découlant des départs à la retraite anticipée étaient considérables pour la Confédération. Eu égard à cette constatation, elle a suivi ce sujet avec attention. En 2012, elle a pris acte avec satisfaction de l'intention du Conseil fédéral de modifier ces dispositions régissant la retraite anticipée et d'introduire un financement au moyen d'une assurance. Durant l'année sous revue, la délégation s'est penchée sur la formule du Conseil fédéral. Dorénavant, l'indem-

nisation des exigences et charges particulières imposées à certaines catégories de personnel est financée au moyen de cotisations supplémentaires que l'employeur verse à la prévoyance professionnelle. L'avoir supplémentaire ainsi accumulé augmente la rente de vieillesse et, partant, rend un départ à la retraite anticipée financièrement supportable.

Cette nouvelle réglementation répond à une demande de longue date de la Délégation des finances qui prend acte des coûts uniques liés au changement de régime qui se montent à 250 millions de francs. Cette mesure permettra d'alléger le budget fédéral d'environ 55 millions de francs par année à partir de 2018. Le moment venu, il appartiendra à la Délégation des finances et aux Commissions des finances de vérifier la réalisation de ces économies dans les budgets concernés.

2.1.3 Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel

Au ch. 2.1.3 de son rapport d'activité 2012, la Délégation des finances a présenté en détail la procédure d'affectation des ressources en personnel en vigueur depuis 2011. Le point central de cette procédure réside dans l'évaluation de la situation en matière de personnel à laquelle le Conseil fédéral procède chaque année au mois de février et à partir de laquelle il fixe une limite à l'évolution des charges de personnel pour le prochain budget. Pour le budget 2014, le Conseil fédéral a décidé, fin juin 2013, d'élever les plafonds des dépenses des départements de 10 millions de francs, ce qui permet de financer une bonne moitié des quelque 132 postes supplémentaires entraînant une élévation du plafond des charges de personnel. Par ailleurs, 93 postes supplémentaires sont créés sans incidences budgétaires et 19 postes sont imputés à des crédits de biens et services. Ainsi, par rapport au budget 2013, le Conseil fédéral a approuvé une augmentation des charges de personnel de 2,1 % pour 2014.

Dans son rapport d'activité de l'année passée, la Délégation des finances avait constaté avec satisfaction que la Confédération était manifestement parvenue à enrayer la forte augmentation des charges de personnel enregistrée durant les années 2007 à 2010. Elle demeure persuadée que les mesures prises dans le cadre de la nouvelle procédure d'affectation des ressources en personnel vont dans la bonne direction. Elle estime néanmoins nécessaire de continuer de faire preuve d'une grande vigilance dans ce domaine, tant il est vrai que les charges de personnel sont soumises à une croissance permanente et constituent une part très importante du budget de la Confédération.

2.1.4 Rapport 2012 sur les salaires des cadres

En vertu de l'art. 6a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), les entreprises et les établissements de la Confédération sont tenus de rendre compte, chaque année, des principales conditions d'engagement des membres de la direction et du conseil d'administration. Ces entreprises et établissements sont assujettis à la surveillance de leur département de tutelle. Celui-ci rassemble les données, les évalue et les transmet à l'OFPER qui établit le rapport sur le salaire des cadres à l'attention du Conseil fédéral et de la Délégation des finances. Parmi d'autres informations, ce rapport présente des données sur les effectifs, les salaires et honoraires, les bonus et

autres prestations annexes et sur les systèmes de rémunération. Pour la première fois, le rapport 2012 présente également des données relatives à la répartition des langues et des sexes au sein des organes dirigeants.

Lors d'un entretien avec la directrice de l'OPPER concernant le rapport 2012, la Délégation des finances s'est penchée sur le salaire des cadres. À cette occasion, elle s'est particulièrement intéressée à la question de la détermination des salaires et à la pertinence des comparaisons avec le secteur privé. Elle a aussi pris connaissance du projet développé par l'OPPER à l'intention du Conseil fédéral sur l'introduction d'un quota de représentation des sexes au sein des conseils d'administration des entreprises et établissements proches de la Confédération. La Délégation des finances suivra ce dossier avec attention. En novembre 2013, elle a par ailleurs pris acte que la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) avait demandé au Conseil fédéral de préciser les dispositions régissant les activités accessoires des cadres supérieurs des entreprises autonomes de la Confédération. La CdG avait pris cette décision en raison des circonstances qui ont entouré le départ de l'ancien directeur général de la Poste pour le conseil d'administration d'une banque. Celui-ci avait en effet déjà fourni des prestations rétribuées à son futur employeur avant d'avoir quitté la Poste.

2.1.5 Garantie de réintégration pour les cadres supérieurs de la Confédération

En 2008, une ancienne directrice d'office a repris un poste de cadre supérieur au siège du Fonds monétaire international à Washington. En juillet 2008, le Conseil fédéral lui avait accordé un congé non payé jusqu'au 31 octobre 2011 et donné la possibilité de reconduire le congé pour trois ans supplémentaires. Comme la délégation l'avait relevé dans son rapport d'activité 2008, l'arrêt du Conseil fédéral ne contenait aucune information quant à une éventuelle réintégration dans l'administration fédérale à l'issue de son mandat au service du Fonds monétaire international. La délégation avait demandé au Conseil fédéral de se pencher sur la question de la réintégration de tels collaborateurs dans l'administration fédérale. Elle a également souligné que l'expérience avait montré que de telles situations pouvaient être source de conflits.

Cette crainte s'est malheureusement avérée fondée dans le cas d'espèce. À la fin du congé de trois ans, il n'a pas été possible d'offrir un poste adéquat à cette ancienne directrice. Le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG DFI) lui a proposé une fonction nouvellement créée et rangée dans la classe de salaire 31. L'ancienne chef d'office a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) qui a estimé qu'un écart de salaire vers le bas pouvait être toléré jusqu'à trois classes de traitement au plus. Par conséquent, le DFI a rangé la fonction qu'elle occupe dans la classe de salaire 33. La Délégation des finances a demandé au SG DFI de lui fournir de plus amples informations sur les tenants et aboutissements du cas. À la lumière de ces explications, elle a invité le Conseil fédéral à mettre en place une réglementation adéquate afin d'éviter que de tels cas puissent se répéter. La Délégation des finances relève toutefois que, en sa nouvelle qualité de conseillère économique, l'ancienne chef d'office a jusqu'ici rendu d'éminents services au DFI.

La Délégation des finances a entre-temps pu se réjouir de constater que le Conseil fédéral avait tenu compte de sa demande. En effet, le nouvel al. 3 de l'art. 88 OPers

dispose dorénavant que, à la fin de leur engagement en qualité de cadre dans des organisations internationales, les personnes visées à l'art. 2, al. 1, OPers, excepté les chefs de mission, sont employées dans la fonction qui était la leur avant leur mise en congé ou dans une autre fonction pouvant raisonnablement être exigée d'elles et que si cela n'est pas possible, les rapports de travail sont résiliés et une indemnité de départ équivalant au maximum à un salaire annuel leur est versée.

2.1.6 Autres affaires relatives au personnel

Rapport sur la gestion du personnel de la Confédération

En application de l'art. 5 LPers et sur la base de l'Arrangement 2009, la Délégation des finances reçoit chaque année un rapport sur la gestion du personnel de la Confédération qui rend notamment compte du versement d'allocations et d'indemnités de départ, des départs à la retraite anticipée, de primes de prestation, d'allocations liées au marché de l'emploi et des activités accessoires autorisées. En 2013, en marge de l'examen de la demande relative à une allocation liée au marché de l'emploi pour le nouveau directeur de l'OFJ (voir point suivant), la Délégation des finances s'est penchée sur le sujet des activités accessoires. Elle s'en est entretenue avec la directrice de l'OFPER en se basant sur une liste de l'office répertoriant toutes les activités accessoires de tous les employés de la Confédération rangés dans les classes de salaire 30 à 38. La délégation a constaté que le nombre de ces activités accessoires reste limité et que, dans la plupart des cas, elles concernent l'enseignement ou des fonctions au sein d'associations ou de fondations. La directive de l'OFPER de juillet 2010 règle les activités accessoires et l'exercice de charges publiques de manière détaillée. De l'avis de l'office, la réglementation en vigueur est adéquate. Lorsque la somme du revenu d'activités accessoires et du salaire versé par la Confédération excède 110 % du montant maximal de la classe de salaire fixée dans le contrat de travail, la part qui dépasse ce plafond doit être reversée à la Confédération. Pour la Délégation des finances, la réglementation en vigueur a fait ses preuves. Toutefois, à la lumière des affaires qui ont récemment touché quelques cantons, la Délégation des finances prévoit de renforcer sa surveillance en la matière.

Allocations liées au marché de l'emploi

En vertu du ch. 2.1 de l'Arrangement 2009 en corrélation avec l'art. 50 Opers, le Conseil fédéral doit soumettre à l'approbation de la Délégation des finances toute proposition d'allocation liée au marché de l'emploi pour les postes rangés dans les classes de salaire 32 à 38. L'année dernière, la délégation a dû se pencher sur la demande concernant le nouveau directeur de l'OFJ. Elle s'est informée auprès de la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) sur les motifs qui ont conduit à cette requête. Estimant que l'allocation en question constituait plus une indemnisation pour l'abandon d'un mandat d'administrateur plutôt qu'une allocation liée au marché de l'emploi et ne servait pas directement les intérêts de la Confédération, la Délégation des finances l'a rejetée. Elle avait par ailleurs invité le Conseil fédéral en avril 2013, donc peu avant la nomination du nouveau directeur de l'OFJ, à adopter une pratique restrictive en matière de versement de nouvelles allocations.

Règlement sur le personnel de PUBLICA

En vertu du ch. 4 de l'Arrangement 2009 (voir ch. 2.1.1), les départements doivent soumettre à la Délégation des finances pour avis les nouveaux actes législatifs en matière de personnel édictés par leurs entités décentralisées (par exemple les règlements ou ordonnances sur le personnel). Au printemps 2013, la Délégation des finances avait rejeté l'adaptation de l'ordonnance sur le personnel de METAS, car les délais de résiliation des rapports de travail prévus étaient plus longs que ceux fixés lors de la révision de l'OPers qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Saisie par une demande en reconsidération, la Délégation des finances s'est toutefois rendue aux arguments présentés en faveur de ces délais de résiliation plus longs. Le règlement révisé sur le personnel de PUBLICA maintient lui aussi les délais de résiliation plus longs en vigueur avant la dernière révision de l'OPers. Bien que les raisons invoquées – notamment le fait que des délais plus courts posent problème lors du recrutement de personnel – ne soient pas déterminantes pour la Délégation des finances, elle a fini par donner son aval au nouveau règlement. Elle a en outre abordé cet objet en février 2014, lors d'un entretien avec des représentants de PUBLICA.

La Délégation des finances a toutefois demandé au Conseil fédéral de bien vouloir à l'avenir tenir compte du raccourcissement des délais de résiliation des rapports de travail décidé par le Parlement lors de la révision de la LPers. Elle a souligné que les règlements du personnel des unités administratives décentralisées doivent par principe suivre la même ligne que la LPers révisée. Dans son message relatif à la révision de la loi sur le personnel de la Confédération, le Conseil fédéral avait à juste titre noté que, lorsqu'ils sont longs, les délais de résiliation «privent les parties contractuelles d'une certaine souplesse et ralentissent les procédures.» C'est pour cette raison que l'OPers révisée prévoit des délais de résiliation plus courts que ceux inscrits dans sa version précédente. Ce qui, en fin de compte, dérange la Délégation des finances, c'est que, pour quelques unités décentralisées, des délais de résiliation des rapports de travail plus longs dérogent à la règle en vigueur dans l'administration fédérale centrale.

2.2 Crédits

2.2.1 Office fédéral de la police (FEDPOL)

Les contributions de la Suisse à l'UE pour le Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II; voir ch. 3.1.4) sont calculées sur la base des coûts de développement effectifs de l'UE en appliquant une clé de répartition qui correspond au rapport entre le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse et celui de l'ensemble des pays participants. La contribution de la Suisse a augmenté par rapport aux estimations qui avaient été inscrites au budget, d'une part en raison des coûts de développement qui ont été supérieurs aux prévisions et d'autre part à cause de l'évolution du PIB.

FEDPOL budgétise ces contributions en se fondant empiriquement sur les montants des années précédentes et sur le budget de l'UE. Comme l'UE n'a communiqué les coûts effectifs à la Suisse qu'en juillet 2013, le Conseil fédéral n'a eu d'autre choix que de demander un crédit supplémentaire de 450 000 francs pour permettre à la Confédération de verser sa contribution dans les délais, c'est-à-dire à la fin du mois

d'octobre 2013. Ce montant sera entièrement compensé au sein de l'office. Lorsqu'elle a examiné cette demande de crédit supplémentaire, la Délégation des finances a estimé que, en vertu des traités en vigueur, la contribution en question était en tout état de cause due et que des intérêts moratoires ne feraient qu'alourdir la facture en cas de retardement du paiement, raison pour laquelle elle a accepté ce crédit supplémentaire.

2.2.2 Dépassesments de crédit

Depuis 2011, l'art. 34 LFC dispose que tout dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs requiert l'assentiment de la Délégation des finances. Fin 2011, cette limite n'avait été dépassée qu'une seule fois et aucun dépassement de crédit supérieur à ce montant n'avait nécessité l'intervention de la Délégation des finances en 2012. Le Conseil fédéral soumet l'ensemble des dépassements de crédit au Parlement pour approbation *a posteriori*, en même temps que le compte d'Etat.

Fin 2013, la Délégation des finances a dû se pencher sur un dépassement de crédit avec incidences financières de 25 millions de francs pour armasuisse. Mi-janvier 2014, elle s'est informée auprès du chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et d'autres représentants de ce département sur les motifs de ce dépassement. Il est ressorti de ces discussions qu'un malentendu sur l'utilisation de réserves affectées GMEB a conduit à un besoin financier accru qui n'a été constaté qu'à l'automne 2013. Etant donné qu'un report de l'objet au supplément I au budget 2014 aurait empêché armasuisse de payer certaines factures ouvertes avant le printemps 2014, la Délégation des finances a finalement décidé de libérer le montant nécessaire en tant que dépassement de crédit. Elle a simultanément demandé au chef du DDPS de prendre les mesures qui s'imposent pour que le contrôle de gestion du département parvienne à constater les besoins financiers supplémentaires suffisamment tôt et ainsi éviter les dépassements de crédit. La Délégation des finances se penchera sur la réponse du DDPS lors de sa deuxième séance ordinaire de 2014. Elle fera part de ses conclusions aux Commissions des finances avant l'examen du compte d'Etat.

2.2.3 Autres crédits, vue d'ensemble

La demande de crédit supplémentaire mentionnée plus haut mise à part, la Délégation des finances n'a pas eu à trancher d'autres demandes durant l'exercice sous revue. Le nombre de suppléments urgents s'est une nouvelle fois inscrit en dessous de l'année précédente et nettement en dessous de la moyenne des années précédentes pour atteindre un nouveau plancher record. Pour la Délégation des finances, cette évolution du nombre de demandes de crédits supplémentaires urgents résulte clairement de son attitude restrictive durant toutes ces années, attitude qui a incité l'Administration fédérale à faire preuve d'une grande retenue en la matière et à n'emprunter la voie du supplément urgent qu'en cas de réelle nécessité. L'important dépassement de crédit chez armasuisse montre néanmoins que la planification financière est encore perfectible dans certains domaines.

Evolution des crédits supplémentaires avec incidence financière*) octroyés de 2004 à 2013

Année	Crédits supplémentaires (en millions de francs)	En % par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en millions de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en millions de francs)
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	a) 7194	98	1276
2008	6554	11,5	b) 6137	94	805
2009	c) 593	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	d) 340	e) 0,3	23	7	2043
2012	230	e) 0,3	9	4	3024
2013	496	e) 0,5	0,5	0,1	2221

*) sans report de crédit à partir de 2007

a) dont 7,038 milliards de francs pour le produit de la vente d'or

b) dont 6 milliards de francs pour le renforcement des fonds propres d'UBS

c) sans la deuxième phase de mesures de stabilisation (710 millions de francs)

d) sans les mesures visant à atténuer la force du franc (supplément IIa/2011 = 869 millions de francs)

e) compensations incluses

2.3 Autres thèmes transversaux

2.3.1 Informatique de la Confédération

Au cours de ces dernières années, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur les finances fédérales, la Délégation des finances s'est intéressée de près à l'informatique de la Confédération (voir rapport d'activité 2012, ch. 2.3.1, ainsi que ceux des années précédentes). L'année passée, elle a continué d'intensifier sa surveillance sur les systèmes informatiques en les orientant en fonction des risques. Il ne s'agissait toutefois pas d'exercer une surveillance exhaustive sur tous les projets informatiques de la Confédération ni de contrôler toutes les décisions que les unités administratives ont prises en matière de TIC, car cette tâche incombe au collège gouvernemental. En sa qualité d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération, il est en effet chargé de la surveillance constante et systématique de l'administration fédérale. En adéquation avec son échelon institutionnel, la Délégation des finances s'est plutôt concentrée sur les orientations, la mise en œuvre et le développement de la stratégie informatique de la Confédération, sur la responsabilité en matière de gestion, de conduite et de contrôle de tous les participants à des projets TIC de grande taille ou d'une importance clé ainsi que sur l'orientation stratégique de la haute surveillance financière qu'elle est chargée d'exercer sur l'informatique de la Confédération. À cette fin, la délégation a multiplié les entre-

tiens avec des chefs de département, des représentants du CDF, les directeurs de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), le délégué de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) et des représentants du secteur privé.

Gestion de grands projets TIC dans le secteur privé

Fin novembre 2013, la Délégation des finances a rencontré les chefs de l'informatique de deux grandes banques suisses. Les discussions ont porté sur la conception, les processus, la gestion, la conduite et le contrôle des grands projets informatiques desdites banques. À titre de comparaison, la délégation souhaitait s'informer sur la surveillance, l'audit, la gestion, la conduite, le contrôle, le lancement, la mise en œuvre et, en cas de nécessité, l'abandon des grands projets informatiques dans le secteur privé.

Les explications des deux responsables informatiques ont confirmé ce que la Délégation des finances savait déjà, à savoir que le taux d'abandon de projets informatiques de l'administration fédérale n'est pas plus élevé que celui du secteur privé. Les abandons pour des raisons techniques relevant de l'informatique sont rares. Une équipe de projet pas suffisamment engagée, un chef de projet dépassé, le manque de connaissances et d'expérience, des processus de contrôle du changement lacunaires, des exigences, des critères de réussite et des risques mal définis et documentés, le manque de soutien de la haute direction et le manque de prise en compte des groupes d'utilisateurs sont les facteurs d'échec les plus importants. Des reports fréquents de la définition des exigences par le maître d'œuvre, la modification continue de celles-ci en cours de projet, une importante rotation du personnel – surtout à l'échelon des cadres et durant la phase de mise en œuvre du projet – et une augmentation de coûts sans modification des exigences sont autant d'indices qui doivent faire craindre le dérapage de projets TIC.

La Délégation des finances est convaincue qu'il est indispensable de réduire la complexité difficilement maîtrisable des grands projets TIC dès la phase conceptuelle en les découpant en plusieurs projets partiels d'une durée limitée à deux ans. Des résultats tangibles doivent être atteints au plus tard à l'échéance de ces deux ans. Le projet doit répondre en priorité aux exigences les plus urgentes dans la perspective des processus métier. Les fonctionnalités complémentaires importantes ne viennent qu'en deuxième lieu et il faut renoncer à tout ce qui ne serait que souhaitable. La responsabilité des projets complexes doit être assumée à l'échelon du département (secrétariat général), jamais à celui d'une unité administrative subordonnée. Comme pour le programme FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions (AFC), il faut instituer un chef de projet métier et un chef de projet informatique, responsables respectivement du domaine des processus métier et du développement du logiciel, qui font rapport directement à l'instance de projet supérieure.

Pour ce qui est du facteur humain, les qualifications et l'expérience des personnes qui participent au projet, une politique de communication ouverte et un climat de confiance sont les critères de réussite décisifs. La rémunération des détenteurs des postes clés doit correspondre à la situation du marché et le savoir-faire interne doit être développé au moyen de la formation et de la planification des carrières. Lors du choix des collaborateurs informatiques, la priorité doit donc être accordée aux ressources internes et ne doivent être associées à un grand projet TIC que des personnes capables de contribuer à son succès. Pour ce genre de projets, il est en outre important qu'elles soient libérées de leurs tâches de ligne habituelles au profit du projet.

Pour la Délégation des finances, la mise en place d'un système de rapport complet et adapté aux échelons hiérarchiques concernés est cruciale pour les grands projets TIC. En effet, comment les organes de surveillance et de haute surveillance peuvent-ils se rendre compte, et le cas échéant empêcher que les rapports qui leur sont soumis et sur la base desquels ils évaluent les grands projets TIC «embellissent» la réalité? La Délégation des finances a dû constater que certains rapports adressés aux organes supérieurs dans le courant du projet avorté INSIEME présentaient des évaluations plus positives sur certains points que celles qui étaient faites à l'échelon de l'organisation de projet. Lorsque les rapports destinés au maître d'œuvre sont automatisés à l'aide d'un instrument approprié, il est difficile pour la direction de projet d'influer sur l'évaluation des risques et la vision qu'ils donnent est plus objective. Un système d'indicateurs et de rapports automatisé n'est toutefois pas suffisant pour déceler tous les problèmes qui peuvent se poser tout au long d'un projet. Pour cela, il est indispensable que l'unité administrative concernée en sa qualité de mandante, le département en sa qualité d'instance de conduite supérieure et – pour les projets clés – le Conseil fédéral puissent procéder à des évaluations en toute indépendance.

La Délégation des finances tiendra compte de ces éléments lors de l'évaluation des grands projets TIC de la Confédération

Personnel TIC de la Confédération

Fin 2013, quelque 800 projets TIC, mobilisant des ressources en personnel équivalent à environ 2600 postes à plein temps, étaient en cours au sein de l'administration fédérale centrale. Ces chiffres englobent tous les fournisseurs de prestations. En revanche, à l'heure actuelle, la Confédération n'a qu'une estimation des effectifs TIC des bénéficiaires de prestations. Tous les responsables informatiques qui gèrent des systèmes ou développent des projets informatiques dans les offices et qui sont responsables de leur propre portefeuille d'applications n'ont pas encore été entièrement recensés. Les organes de haute surveillance ne disposent ainsi d'aucune base précise qui leur permettrait d'évaluer l'évolution des ressources en personnel TIC au sein de la Confédération – aussi bien qualitativement que quantitativement – et ne sont pas en mesure de constater s'il y a lieu d'intervenir en la matière.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral: recensement de l'ensemble du personnel TIC de la Confédération

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à recenser toutes les données relatives au personnel TIC de la Confédération avant la fin du premier semestre 2014 et à les lui présenter à part, classées par unité administrative, en même temps que le budget 2015. À partir de 2016, le recensement et l'évaluation à l'attention de les Commissions des finances seront effectués au moyen d'un processus automatique.

Stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012–2015

Avec la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF)¹, le Conseil fédéral a repris la responsabilité stratégique générale des technologies de l'informatique de la Confédération avec effet au 1^{er} janvier 2012 et réglé les tâches, les compétences et les responsabilités en matière de pilotage et de gestion des TIC dans l'administration fédérale.

Les départements et la Chancellerie fédérale, respectivement les unités administratives, gèrent l'utilisation des TIC dans leurs domaines respectifs.² Les directeurs de groupement et d'office sont responsables devant leurs supérieurs de la direction des unités administratives qui leur sont subordonnées et de l'exécution des tâches qui leur sont confiées.³ La gestion de l'informatique des offices, principalement des applications TIC spécifiques, incombe clairement aux directeurs d'office. À l'instar de la conduite du personnel et de la gestion des finances, la gestion de l'informatique fait partie intégrante des tâches relevant de la direction d'office.

En revanche, la gestion des services TIC standard ressortit à la compétence de l'UPIC. Il s'agit des prestations informatiques dont les unités administratives de la Confédération ont besoin avec une fonctionnalité égale ou similaire. Ces prestations sont gérées de manière centralisée pour toute l'administration fédérale. En sa qualité d'état-major du Conseil fédéral chargé de mettre en œuvre la stratégie TIC de la Confédération et de responsable des services TIC standard, l'UPIC a une double fonction. En mars 2014, le Conseil fédéral avait défini les prestations TIC standard suivantes: la transmission de données, la communication vocale, les applications bureautiques, système de communication et collaboration unifié (UCC)⁴ inclus, les services d'annuaire et la gestion des identités et des accès.

La Délégation des finances souligne expressément à l'attention des cadres supérieurs de l'administration fédérale que ce sont les directeurs de groupement et d'office qui assument envers leurs supérieurs la responsabilité des applications informatiques spécifiques des unités administratives qui leur sont subordonnées et que la responsabilité de la gestion des prestations TIC standard incombe au délégué au pilotage informatique de la Confédération. À l'instar de la conduite du personnel et de la gestion des finances, la gestion de l'informatique fait partie intégrante des tâches que la direction d'un office doit pleinement assumer.

¹ Ordonnance du 9.12.2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, OIAF; RS 172.010.58)

² Art 9, al. 1, OIAF

³ Art. 45 LOGA

⁴ L'UCC (*unified communication & collaboration*) intègre la communication vocale, la messagerie électronique, la visio-conférence, des fonctionnalités de collaboration ainsi que des archives communes.

Directives de la Confédération en matière de TIC

En l'espace d'une année, le Conseil fédéral et le DFF ont édicté une série de nouvelles directives et révisé certaines directives déjà en vigueur.⁵ Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances les a examinées de manière approfondie. Elle a accordé une attention particulière à la définition des tâches, des compétences et des responsabilités et a vérifié si le contrôle et la mise en œuvre des directives par les responsables hiérarchiques étaient définis de manière suffisamment claire. Elle a constaté que des améliorations étaient encore possibles, surtout en ce qui concerne le contrôle et la mise en œuvre des directives. Elle a chargé le CDF de procéder à un audit transversal et émis une recommandation à l'attention du Conseil fédéral.

Mandat confié au Contrôle fédéral des finances

À la demande de la Délégation des finances, le CDF procédera en 2014 et en 2015 à des audits transversaux auprès de l'OFPER, de l'OFCL, de l'AFF et de l'UPIC portant sur les directives relatives au personnel, aux achats, aux finances et aux TIC. Il examinera dans quelle mesure ces directives règlent leur mise en œuvre et leur respect de manière suffisamment claire et comment les tâches de contrôle sont assumées en pratique et rendra compte des lacunes qu'il aura constatées.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral relative à ses directives en matière de TIC

La Délégation des finances prie le Conseil fédéral de définir dans ses directives TIC les responsabilités en ce qui concerne leur mise en œuvre, le contrôle de leur respect et les rapports correspondants. Fin 2014, le CDF évaluera la mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre d'un contrôle d'efficacité de l'OIAF.

Projets clés dans le domaine des TIC

Fin mars 2013, dans le cadre de la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012–2015, le Conseil fédéral a édicté des directives applicables aux projets clés menés par l'administration fédérale dans le domaine des TIC. Sont considérés comme projets clés dans le domaine des TIC, les projets ou les programmes informatiques qui, en raison des ressources requises (personnel et finances) et de l'importance stratégique, de la complexité et des risques qu'ils présentent, nécessitent un renforcement de la conduite stratégique, du pilotage, de la coordination et des vérifications.

C'est le CDF qui est chargé de procéder à ces vérifications renforcées. Ces audits sont effectués indépendamment et sans participation opérationnelle au projet clé contrôlé. Le CDF ne procède cependant *pas* à des contrôles de qualité à la fin d'une

⁵ Directives du Conseil fédéral du 30.11.2012 sur le contrôle de gestion stratégique en matière de TIC, du 27.3.2013 sur les projets clés menés par l'administration fédérale dans le domaine des TIC, du 14.8.2013 sur la sécurité des TIC dans l'administration fédérale, du 13.12.2013 sur le portefeuille des TIC de la Confédération, ainsi que les directives du DFF du 12.2.2013 sur la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (DMOIAF)

phase du projet défini à l'avance au sens de la méthode HERMES 5 (*quality gate*) et il ne donne *pas non plus* de feu vert pour le démarrage de la phase suivante. Le CDF définit lui-même les stades auxquels il procède à ses audits. Les résultats de l'audit sont un outil de conduite, de pilotage et de contrôle des projets clés dans le domaine des TIC pour les responsables de la ligne. Pour la Délégation des finances, ils sont un instrument supplémentaire qui améliore la surveillance qu'elle exerce sur les projets clés de la Confédération dans le domaine des TIC.

Les directives ne changent rien à la responsabilité de la ligne en ce qui concerne la conduite, le pilotage et le contrôle des projets clés dans le domaine des TIC. Les audits sont effectués aussi bien au sein de l'organisation de projet que tout au long de la ligne qui assume la responsabilité du projet TIC clé.

Mi-avril 2013, le Conseil fédéral a classé les quatre premiers projets informatiques dans la catégorie des projets clés dans le domaine des TIC: le programme FISCAL-IT de l'AFF (voir ch. 3.6.1), le programme SNAP-EESSI développé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qui porte sur l'échange de données dans le domaine des assurances sociales, le programme UCC destiné à remplacer le réseau téléphonique fixe et à l'intégrer dans la bureautique de l'administration fédérale ainsi que le projet de gestion des données de l'OFROU. Dans le courant du printemps 2014, le Conseil fédéral classera d'autres projets d'importance stratégique dans la catégorie des projets clés dans le domaine des TIC qui, à terme, devrait en compter dix à quinze.

La Délégation des finances a été surprise que, en effectuant sa première sélection, le Conseil fédéral n'ait pas encore rangé de projets financés au moyen de crédits d'armement ou alimentés par d'autres fonds spéciaux dans la catégorie des projets clés dans le domaine des TIC. En effet, la délégation estime que c'est justement dans le domaine militaire que les projets portant sur des systèmes informatisés ont le plus besoin d'être soumis à des contrôles renforcés. Pour cette raison, elle a directement chargé le CDF de procéder à un audit approfondi du projet de système de conduite et d'information des Forces terrestres (FIS FT) du DDPS et de lui rendre compte du résultat de ses travaux dans le courant de 2014. Outre une appréciation de l'avancement du projet et une analyse des raisons qui ont conduit à la situation actuelle, l'audit a principalement pour but de tirer les enseignements de ce projet dans la perspective des projets informatiques complexes dans le domaine de la conduite des opérations en réseau (voir ch. 3.5.1).

La Délégation des finances a en outre constaté un manque de précision dans la délimitation des rôles respectifs de l'UPIC et du CDF dans le contrôle des projets clés dans le domaine des TIC, notamment en ce qui concerne le contrôle de la pertinence de la liste des projets clés et la mesure dans laquelle l'UPIC contrôle la mise en œuvre de ses directives au sein des départements. La Délégation des finances est clairement d'avis qu'il incombe à l'UPIC de contrôler la pertinence de la liste des projets clés et le respect par les départements de ses directives et des dispositions en la matière.

Recommandations à l'attention du Conseil fédéral relatives aux projets clés dans le domaine des TIC

La Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il soumette au processus de sélection des projets TIC clés tous les projets et programmes de la Confédération portant sur des systèmes informatisés d'importance stratégique, nécessitant des ressources importantes, dont la complexité est élevée et comportant de nombreux risques, cela indépendamment de leur mode de financement (crédits d'armement, assurance-chômage, recherche, coopération au développement, routes nationales, etc.), et qu'il tienne compte des projets en cours lors de la sélection à laquelle il procédera dans le courant du printemps 2014. Pour la Délégation des finances, le respect du secret ne s'oppose pas au classement de certains projets militaires classifiés dans la liste des projets clés dans le domaine des TIC, car il existe des moyens adéquats qui permettent de garantir la confidentialité des données concernées.

La Délégation des finances invite en outre le Conseil fédéral à veiller à ce que l'UPIC contrôle la pertinence des listes des projets susceptibles d'être rangés dans la catégorie des projets TIC clés établies par les départements et unités administratives ainsi que la mise en œuvre par les départements des directives et des dispositions édictées par le Conseil fédéral.

Crédits distincts pour l'évaluation et la réalisation des grands projets TIC

Pour le financement des grands projets TIC de la Confédération, la Délégation des finances est favorable à l'octroi des crédits en deux phases, comme c'est le cas pour les acquisitions d'armement au DDPS. Il serait ainsi souhaitable que, dans un premier temps, l'administration soumette au Parlement une demande de crédit de planification couvrant l'évaluation du besoin, la définition des prestations, la spécification des exigences, la quantification des moyens financiers et le calcul de la rentabilité sur l'ensemble du cycle de vie. Les résultats de cette phase exploratoire pourraient ensuite être soumis au Parlement dans un rapport assorti d'une nouvelle demande de crédit d'engagement couvrant la phase de réalisation. Un tel échelonnement de la procédure d'octroi de crédits à l'échelon du Parlement est de nature à renforcer la fonction régulatrice de ce dernier dans le domaine des finances. En possession de données plus fiables que par le passé, le Parlement serait mieux armé pour adopter ou, lorsque les conditions susmentionnées ne sont pas réunies, rejeter les demandes de crédit pour la réalisation des grands projets TIC.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral relative à des crédits distincts pour l'évaluation et la réalisation des grands projets TIC

Pour les grands projets TIC, la Délégation des finances invite le Conseil fédéral à dorénavant échelonner les demandes de crédit soumises au Parlement en commençant par un crédit de planification pour l'évaluation du besoin, des prestations, des exigences, des coûts et de la rentabilité du projet et en le complétant, le cas échéant, par une seconde demande de crédit d'engagement pour la réalisation du projet.

Orientation et développement de la stratégie de la Confédération en matière de TIC

Fin août 2013 et début 2014, la Délégation des finances s'est entretenue avec le délégué de l'UPIC sur le rôle et l'approche de l'UPIC, l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de la Confédération en matière de TIC ainsi que sur son orientation et son développement.

En ce qui concerne l'orientation à venir de la stratégie TIC, la Délégation des finances s'est posé deux questions fondamentales, la première sur le futur degré de centralisation de la gestion, de la conduite et du contrôle des TIC de la Confédération et la seconde sur le degré de standardisation des prestations informatiques.

Pour sa part, l'UPIC est favorable à une mise en œuvre et à un développement de la stratégie actuelle. Elle est opposée à un changement fondamental de paradigme, c'est-à-dire à un accroissement de la centralisation des responsabilités pour les applications spécifiques. Elle a souligné qu'en matière de finances, de personnel et d'informatique, l'administration fédérale a toujours été fidèle à la devise «aussi décentralisé que possible, aussi centralisé que nécessaire». Elle a en outre relevé que ce principe n'est inscrit nulle part dans les bases légales. La Délégation des finances a chargé le CDF d'approfondir ce sujet dans le cadre de l'audit qu'il effectuera cette année auprès de l'UPIC. Elle a par ailleurs demandé au Conseil fédéral qu'il prenne position sur l'orientation fondamentale de la stratégie de la Confédération en matière de TIC avant fin mai 2014.

En ce qui concerne le développement de la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012–2015, la Délégation des finances estime que des progrès doivent être accomplis dans les domaines de la gestion de projet et des offices, du contrôle de gestion, de la gestion des portefeuilles et des rapports. Elle a par conséquent adressé au Conseil fédéral les recommandations énumérées ci-après.

Recommandations à l'attention du Conseil fédéral relatives au développement de la gestion de projet

En complément à la création d'un groupe centralisé de chefs de projet⁶, la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de la mise en place de modalités permettant, en cas de goulet d'étranglement au sein dudit groupe de chefs de projet, de recourir à brève échéance à des experts en gestion de projet rapidement opérationnels. Pour des raisons de transparence, le contrat-cadre relatif à de telles prestations à la demande doit faire l'objet d'un appel d'offres public.

En parallèle de la mise en place avant fin 2014 d'une formation continue pour les chefs de programme et de projet des unités administratives, la Délégation des finances invite également le Conseil fédéral à créer des structures d'échanges d'expériences systématiques entre chefs de programme ou de projet de la Confédération ou à renforcer les structures existantes.

⁶ À la fin de l'année dernière, les deux conseils ont adopté deux motions identiques, déposées par les Commissions des finances (12.3986 et 12.3987), qui chargeaient le Conseil fédéral de créer aussi rapidement que possible un groupe de chefs de projet informatique. Le Conseil fédéral créera probablement un tel groupe de chefs de projet dans le courant du printemps 2014.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral relative au développement de la gestion d'office

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à poursuivre en 2014 le renforcement de la formation des directeurs d'office et à instaurer les instruments adéquats qui leur permettent de remplir entièrement leur mission de conduite dans le domaine des TIC. D'ici à fin 2015, il s'agira notamment de mieux coordonner et relier méthodes de conduite de projet et gestion de projet par l'organisation permanente. La Délégation des finances attend en outre des directions d'office que, avant d'adjuger des contrats TIC, elles se penchent avec soin sur la fonction des nouveaux logiciels et sur leur contribution à l'efficacité et à la rentabilité des processus de travail.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral relative au développement dans le domaine du contrôle de gestion en matière de TIC

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à poursuivre l'harmonisation à l'échelon de la Confédération des objectifs et des instruments de gestion et, afin de garantir une gestion professionnelle harmonisée pour tous les grands projets TIC de la Confédération, à examiner l'opportunité de la centralisation du contrôle de gestion (pilotage et surveillance) au sein d'un seul service, surtout pour ce qui concerne les projets clés dans le domaine des TIC.

L'UPIC a annoncé que l'instrument de gestion du portefeuille obsolète «cockpit TIC» sera remplacé début 2015. Un nouveau système est en cours de déploiement dans les départements et à la Chancellerie fédérale. Les projets d'un coût total qui dépasse le plafond de 400 000 francs doivent toujours être gérés dans le portefeuille des TIC de la Confédération.⁷ Les départements qui gèrent déjà les données relatives à leur portefeuille au moyen d'un outil qui leur est propre devront périodiquement transférer les données requises dans le système de gestion du portefeuille des projets TIC de la Confédération au moyen de l'interface d'importation prévue à cet effet.

Recommandations à l'attention du Conseil fédéral relatives au développement de la gestion du portefeuille des projets TIC

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'obliger tous les départements à gérer l'intégralité de leurs projets TIC dans le nouveau système de gestion du portefeuille des projets TIC d'ici à fin 2014 et, avant fin 2015, de relier ce dernier à des outils de gestion de projet afin d'assurer la continuité du traitement des données.

En outre, dans la perspective d'un renforcement des liaisons entre conduite de programme et de projet et organisation permanente, la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'une validation de projet par le département ce qui introduira un étage de contrôle supplémentaire au-dessus de l'unité administrative compétente.

⁷ Directives du Conseil fédéral du 13.12.2013 sur le portefeuille des TIC de la Confédération.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral relative au développement des rapports adressés au Conseil fédéral

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de vérifier et d'adapter régulièrement les directives et les exigences relatives aux rapports que l'administration lui adresse dans le cadre du contrôle de gestion stratégique en matière de TIC, de manière à tenir compte des connaissances les plus récentes de la pratique et pour lui assurer de disposer des informations pertinentes dont il a besoin pour la gestion stratégique et la surveillance des TIC.

Développement de la haute surveillance financière du Parlement sur l'informatique de la Confédération

Le Conseil fédéral exerce une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale.⁸ En sa qualité d'organe de haute surveillance *concomitante* à l'échelon parlementaire, la Délégation des finances procède pour sa part à des examens ponctuels de l'administration fédérale. Cette surveillance est indépendante de la surveillance directe effectuée par le Conseil fédéral et du contrôle assumé par la hiérarchie opérationnelle.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est intéressée de près à l'orientation future de la haute surveillance financière sur l'informatique de la Confédération.

Eu égard au nombre important d'applications et de projets TIC dans l'administration fédérale et dans la perspective d'une utilisation judicieuse des ressources limitées dont cette dernière dispose, la Délégation des finances a décidé de concentrer ses efforts sur la surveillance financière concomitante des quelque quinze projets clés dans le domaine des TIC. Elle se basera notamment sur les audits du CDF, sur les rapports de l'UPIC et du DFF à l'attention du Conseil fédéral et sur les rapports d'avancement des travaux que le Conseil fédéral et le département compétent lui adressent semestriellement.

Pour ce qui est du projet clé FISCAL-IT, la Délégation des finances a déjà transmis ses exigences en matière de rapport au Conseil fédéral (voir ch. 3.6.1)⁹. Les Commissions des finances recevront les résumés des rapports du Conseil fédéral sur l'avancement des travaux relatifs à FISCAL-IT avant l'examen du compte d'Etat et du budget.

Quant aux autres projets clés dans le domaine des TIC, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de lui faire part des critères qu'il entend appliquer aux rapports qu'il lui adressera chaque semestre. Durant le premier semes-

⁸ Art. 8, al. 3, LOGA

⁹ Pour FISCAL-IT, outre des données consolidées relatives aux indicateurs usuels tels que coûts, crédits, délais ou ressources, la délégation exige une évaluation indépendante de l'ensemble du programme FISCAL-IT, comprenant une analyse des risques du département complété par des données relatives aux mesures décidées et à l'avancement de leur mise en œuvre. En ce qui concerne l'évaluation de la réalisation des objectifs, la Délégation des finances accorde une importance particulière à l'évaluation de la qualité des prestations fournies.

tre 2014, elle définira ses exigences définitives en se fondant sur les propositions du Conseil fédéral.

Comme à l'accoutumée, la Délégation des finances approfondira son examen lors d'entretiens avec les chefs des départements et les directeurs des offices concernés et de visites qu'elle effectuera sur place.

Si le besoin s'en fait sentir ou si elle estime que des mesures urgentes s'imposent (évaluation de risques importants ou en prélude à une demande de crédit), la Délégation des finances demandera à court terme au CDF de lui donner son avis pour disposer d'une seconde opinion indépendante. Cette manière de procéder a déjà été convenue avec le CDF.

Lors de l'examen du budget et de ses suppléments et du compte d'Etat, les sous-commissions des Commissions des finances multiplient les séances auxquelles elles convient au besoin les directeurs d'office responsables de la gestion financière et le délégué de l'UPIC. De l'avis de la Délégation des finances, ces entretiens constituent autant d'occasions idéales pour passer régulièrement au crible les risques financiers et liés à la conduite des applications TIC spécifiques (offices) et des services TIC standard (UPIC) en présence de leurs responsables respectifs. Lorsque des problèmes surgissent, les Commissions des finances sont en mesure de réagir rapidement et, au besoin, peuvent réduire les crédits des projets TIC correspondants.

La Délégation des finances exerce essentiellement la surveillance concomitante sur les projets clés dans le domaine des TIC alors que les Commissions des finances soumettent les applications TIC spécifiques et les services TIC standard à une surveillance préalable et subséquente approfondie. Pour la délégation, cette répartition des tâches permet d'exercer sur les TIC de la Confédération une haute surveillance financière efficace et ciblée qui responsabilise les concernés à tous les niveaux hiérarchiques, de l'office jusqu'au Conseil fédéral.

Proposition à l'attention des Commissions des finances

La Délégation des finances propose aux Commissions des finances de contrôler les services TIC standard (de la responsabilité de l'UPIC) et les applications TIC spécifiques (de la responsabilité des offices) régulièrement et de manière approfondie à l'occasion de l'examen du budget et des comptes. Elle leur recommande en outre de demander aux secrétariats généraux de leur fournir la liste complète des projets TIC de leur département avant les séances des sous-commissions.

2.3.2 Projet GEVER de la Confédération

En 2012, la Délégation des finances s'était déjà penchée de manière approfondie sur l'introduction de la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER; voir ch. 2.3.2 de son rapport d'activité 2012), en particulier sur les questions ayant trait à son organisation décentralisée, au manque de vue d'ensemble des

aspects financiers, à la standardisation des produits GEVER (applications informatiques standard de la Confédération) et aux achats.

Au cours de l'exercice 2013, la Délégation des finances s'est avant tout intéressée à la mise en œuvre de GEVER dans les trois départements (DFAE, DDPS et DFF) dans lesquels les produits GEVER standard ne sont pas utilisés pour différentes raisons, à la décentralisation des tâches, des compétences et des responsabilités de l'organisation subséquente GEVER ainsi qu'aux achats.

En 2008, pour éviter de dépendre d'un seul fournisseur, le Conseil fédéral avait chargé l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) de l'époque de définir une seconde suite standard différente de celle utilisée jusque-là (Fabasoft, eGov-Suite CH). En juin 2011, au moyen de Microsoft SharePoint, l'OFIT a développé sa propre application (GEVER Office) en tant que produit standardisé alternatif. Il a toutefois décidé d'arrêter son développement fin 2011, essentiellement pour des raisons de rentabilité. Cette application n'est utilisée que par très peu d'unités administratives et principalement au sein du DFF. Depuis lors, Fabasoft eGov-Suite CH est de facto la seule application GEVER standardisée de l'administration fédérale centrale.

Dans le courant de l'automne 2012, l'OFCL a fait part de ses préoccupations relatives à l'application du droit des marchés publics à la suite standardisée de Fabasoft. La Chancellerie fédérale a par conséquent décidé de demander un avis de droit pour clarifier la situation et savoir si les dispositions relatives aux marchés publics permettent l'achat de licences supplémentaires et des prestations correspondantes ou si les prestations couvertes par le contrat-cadre conclu avec la société Fabasoft ne devraient pas faire l'objet d'un nouvel appel d'offres. Début avril 2013, la Délégation des finances s'est penchée sur l'avis de droit commandé par la Chancellerie fédérale et a constaté qu'il était urgent pour elle d'intervenir au titre de la haute surveillance.

Fin mai 2013, à la demande de la Délégation des finances, la sous-délégation compétente a entendu les secrétaires généraux du DFAE, du DFF et du DDPS, les directeurs de l'OFCL et de l'OFIT, le délégué de l'UPIC, un représentant de la Chancellerie fédérale et l'ancienne déléguée du programme GEVER Confédération. Elle a constaté que les intérêts des départements qui utilisent déjà la suite GEVER de Fabasoft divergent parfois fortement de ceux des départements qui devront l'introduire avant fin 2015 et de la Chancellerie fédérale qui en assure la coordination globale, raison pour laquelle la Conférence des secrétaires généraux (CSG) a eu de la peine à trouver un accord sur la stratégie de produit à suivre. Fin juin 2013, la Délégation des finances a adressé quatre recommandations au Conseil fédéral (voir plus bas) en se fondant sur les informations obtenues lors des auditions susmentionnées.

Mi-septembre 2013, à l'occasion de la visite d'information annuelle, la chancelière de la Confédération a exposé à la sous-délégation sa position sur les recommandations et l'a informée sur l'évolution des discussions approfondies entre la Chancellerie fédérale et la CSG. Elle lui a également fait part du délai dans lequel elle entendait soumettre au Conseil fédéral sa proposition relative à la suite des travaux. Pour sa part, la sous-délégation a réaffirmé sa demande de centralisation du pilotage de GEVER et de la gestion des crédits correspondants.

Mi-novembre 2013, le Conseil fédéral a pris un certain nombre de décisions de principe au sujet de GEVER. Mi-janvier 2014, il a pris position par écrit sur les recommandations de la Délégation des finances.

Recommandation 1: appel d'offres conforme au droit des marchés publics

La Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral d'évaluer la possibilité de réduire à moyen terme les risques liés à des appels d'offres conformes aux critères de l'OMC (ci-après: appel d'offres OMC) au moyen d'une application GEVER propre développée par l'OFIT.

Selon l'avis de droit demandé par la Chancellerie fédérale, la seule application GEVER standardisée existant actuellement (Fabasoft qui est utilisée par quatre départements) devra faire l'objet d'un nouvel appel d'offres OMC. Les besoins supplémentaires pour les licences et les prestations des départements qui n'ont pas encore introduit d'application standardisée ou qui utilisent des applications non standardisées ne pourront pas être couverts par le contrat-cadre existant. Par ailleurs, les départements qui travaillent déjà avec l'application de Fabasoft risquent de devoir passer à un autre logiciel si c'est un autre fournisseur qui décroche l'adjudication à l'issue de l'appel d'offres OMC. Un tel changement impliquerait des coûts élevés pour la Confédération. C'est précisément pour cette raison que la Délégation des finances est favorable au réexamen de la stratégie de produits et à la stratégie à plusieurs produits de la CSG. Elle avait en outre estimé que si toute l'administration fédérale utilisait une application développée par la Confédération, cela aurait pu avoir un effet positif sur la rentabilité.

Dans son avis, le Conseil fédéral a indiqué qu'une stratégie à deux produits standardisés sera mise en œuvre en ce qui concerne la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale et que, en recourant à une procédure de gré à gré visée par l'art. 13 de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP)¹⁰, l'exploitation de toutes les applications GEVER déjà en usage dans l'administration fédérale sera assurée durant une période transitoire allant jusqu'à la mise en œuvre des deux produits GEVER standardisés sélectionnés dans le cadre de l'appel d'offres OMC.

En ce qui concerne le développement d'une application GEVER par la Confédération, le Conseil fédéral a estimé plus judicieux de réaliser la stratégie à deux produits au moyen de deux logiciels qui existent déjà sur le marché. Par ailleurs, la stratégie de la Confédération en matière de TIC 2012–2015 stipule pour principe que l'acquisition de logiciels prêts à l'emploi prime le développement de logiciels personnalisés.

Recommandation 2: centralisation du pilotage et du contrôle

La Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral d'analyser le pilotage et le contrôle de GEVER et de prévoir une formule qui assure un pilotage rigoureux du projet ainsi qu'une adéquation des tâches, des compétences décisionnelles et des responsabilités.

En raison de la nature supradépartementale du projet, la Délégation des finances est persuadée qu'il est indispensable de centraliser le pilotage de GEVER pour la suite de sa mise en œuvre. Une unité administrative et une personne clairement désignées doivent indiquer la voie. Elles doivent avoir une vue d'ensemble du projet et assu-

¹⁰ RS 172.056.11

mer la responsabilité de leurs décisions. Leur action doit être guidée par l'intérêt de la Confédération dans son ensemble et non pas par celui d'un département ou d'un office. Pour pouvoir réussir dans cette tâche, elles doivent bien entendu disposer des compétences qui vont de pair avec la mission qui leur est confiée. Être chargé d'une tâche de coordination sans être doté d'un droit de donner des instructions et d'une compétence décisionnelle correspondants, comme c'est le cas de la Chancellerie fédérale dans l'ordonnance GEVER¹¹, ne conduit pas au résultat visé, surtout lorsque les intérêts des départements divergent. Pour la Délégation des finances, il est essentiel que le collège gouvernemental ait décidé de conduire GEVER au succès, même si l'ordonnance GEVER ne lui donne aucune compétence correspondante.

Dans son avis, le Conseil fédéral a mentionné que la chancière de la Confédération a été chargée de l'achat centralisé des deux applications standardisées, ce qui, de son point de vue, règle clairement la responsabilité du projet et les compétences qui y sont associées.

Recommandation 3: pilotage au moyen d'un crédit d'engagement

Pour l'introduction de GEVER aux DDPS, DFF et DFAE (réseau extérieur inclus), la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de demander au Parlement un crédit d'engagement en vertu de l'art. 21 LFC et d'en centraliser la responsabilité en la déléguant à un service unique. Elle a en outre demandé une saisie précise et claire des coûts correspondants de manière à ce qu'il soit en tout temps possible d'informer le Parlement en détail sur les coûts occasionnés jusque-là.

Pour le Parlement, le crédit d'engagement facilite la gestion des moyens financiers. Il lui permet de suivre l'évolution de leur utilisation en toute transparence et de garder la vue d'ensemble des montants engagés. Le crédit d'engagement permet en outre de contrôler facilement l'état et le degré d'utilisation du crédit et simplifie le contrôle des coûts. Couplé avec une gestion centralisée, le crédit d'engagement permet d'éviter qu'un projet qui englobe toute la Confédération échoue parce que certains départements utilisent leurs ressources disponibles en respectant un ordre de priorité qui serait tout à fait fondé dans d'autres circonstances.

Mi-novembre 2013, le Conseil fédéral a décidé de transférer à la Chancellerie fédérale les moyens financiers inscrits aux budgets des départements pour l'achat des applications GEVER (phase 1; appel d'offres OMC, évaluation et adjudication) et pour les travaux en aval (phase 2; adaptation des logiciels aux standards de la Confédération, standardisation). La Chancellerie fédérale est ainsi devenue le service central chargé de la gestion des ressources destinées aux achats des applications GEVER et à leur adaptation aux besoins de la Confédération. Sur la base des informations actuellement disponibles, la réalisation des deux phases coûtera 6 millions de francs. Les conditions pour un crédit d'engagement ne sont donc pas remplies. L'introduction dans les départements se fera dans le cadre de projets spécifiques à chacun d'entre eux et des budgets existants. La gestion centralisée de cette dernière phase d'introduction sera assurée au moyen de rapports périodiques à remettre au comité de pilotage et d'un rapport annuel à l'attention du Conseil fédéral. La Délégation des finances constate toutefois que les 6 millions de francs ne couvrent que les coûts d'achat, à l'exclusion de la maintenance, de l'exploitation et de l'entretien. Lorsque les coûts de maintenance, d'exploitation et d'entretien sont pris en compte,

¹¹ RS 172.010.441

le seuil de dix millions de francs prévu à l'art. 11 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) est atteint.

Recommandation 4: introduction généralisée de GEVER et acceptation par les utilisateurs

Pour des raisons de rentabilité, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de limiter l'installation d'outils GEVER aux postes de travail qui doivent impérativement en être équipés. Au besoin, les bases légales correspondantes devront faire l'objet d'un examen critique à cet égard, notamment sous l'angle de l'indispensabilité de l'action de l'administration.

La Délégation des finances est d'avis qu'il est juste et important qu'une administration moderne recoure à une gestion électronique des affaires. Dans la perspective d'une utilisation efficace et économique des ressources, cette constatation ne saurait toutefois dispenser le Conseil fédéral et l'administration d'examiner avec soin la nécessité d'équiper tous les postes de travail avec les applications GEVER. Eu égard aux droits de licence, il faut se demander s'il est véritablement nécessaire d'équiper toutes les représentations étrangères du DFAE.

La Délégation des finances est persuadée que GEVER ne pourra développer pleinement son potentiel que s'il est bien accepté par tous les départements et par tous ses utilisateurs. Elle a donc invité le Conseil fédéral à accorder à cet aspect toute l'attention qu'il requiert. Lorsque les utilisateurs perdent inutilement du temps à cause de fonctions superflues, l'acceptation pour le système diminue et, par exemple, les archivages papier ne diminuent pas ou les dossiers ne sont pas gérés efficacement, ce qui réduit considérablement le potentiel d'économies.

Dans son avis, le Conseil fédéral a estimé que la base légale en général et l'ordonnance GEVER en particulier sont adéquates. Pour lui, le système GEVER ne parviendra à améliorer l'efficacité que si chaque employé de la Confédération peut accéder aux outils GEVER et, partant, éviter les redondances dans le traitement des dossiers. Le Conseil fédéral insiste sur la nécessité d'une introduction généralisée de GEVER dans toute l'administration fédérale.

La Délégation des finances se réjouit du fait que le Conseil fédéral ait clairement décidé de confier la responsabilité de la suite de la procédure à la chancellerie de la Confédération. Elle invite néanmoins le Conseil fédéral à réexaminer, sous l'angle de l'efficacité, la nécessité d'installer GEVER sur tous les postes de travail de l'administration fédérale. Elle demande en outre que GEVER soit défini en tant que service TIC standard. Eu égard à l'importance du projet, elle a par ailleurs de la peine à comprendre que le Conseil fédéral ne veuille pas demander de crédit d'engagement.

2.3.3 Adjudications de la Confédération

Cela fait plusieurs années que la Délégation des finances suit certains aspects des adjudications de la Confédération et des pratiques de l'administration fédérale en la matière (voir ch. 2.3.3 et 2.3.4 du rapport d'activité 2010, 2.3.2 du rapport d'acti-

tivité 2011 et 2.3.3 du rapport d'activité 2012). Dans le cadre de la haute surveillance financière, elle évalue si et comment le Conseil fédéral exerce sa fonction de surveillance sur l'administration fédérale. La haute surveillance de la délégation est sélective et thématique. En sa qualité d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération, le Conseil fédéral exerce la surveillance directe sur l'administration fédérale et est habilité à lui donner des instructions. À l'échelon opérationnel, la responsabilité des affaires incombe directement aux unités administratives et à leurs directions respectives (voir ch. 1.2).

La Délégation des finances s'intéresse plus particulièrement aux adjudications de la Confédération dans une perspective financière, stratégique et axée sur l'avenir. Afin de garantir une utilisation appropriée, efficace et économe des ressources de la Confédération, elle veille tout particulièrement à ce que les unités administratives respectent scrupuleusement les dispositions de la législation fédérale sur les marchés publics. Elle examine en outre si les instruments de surveillance, de conduite et de gestion et les instructions du Conseil fédéral et des départements sont appropriés, s'ils sont acceptés et mis en œuvre par les unités administratives et s'ils font l'objet de contrôles adéquats. Pour la Délégation des finances, il est important de tirer les leçons du passé pour ne plus répéter les mêmes erreurs.

Révision de la législation fédérale sur les marchés publics

Actuellement, l'administration est en train de préparer la reprise dans le droit suisse de l'Accord sur les marchés publics révisé de l'OMC. L'OFCL a prévu de soumettre au Conseil fédéral un premier projet de révision de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) vers la fin de l'année 2014.

En juin 2013, la Délégation des finances a adressé trois recommandations au Conseil fédéral en rapport avec cette révision. Elle lui a premièrement recommandé de créer dans le cadre du controlling des achats supradépartementaux un instrument permettant de sanctionner les fournisseurs qui ne sont pas fiables. Ce nouvel instrument devra permettre d'identifier les fournisseurs qui ont fait l'objet de plusieurs avertissements pour non-respect de leurs obligations contractuelles (par exemple en matière de qualité ou de délais) et de les signaler à l'attention des adjudicateurs de la Confédération.

Deuxièmement, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral d'étendre la publication dans le système d'information sur les marchés publics en Suisse (SIMAP) à tous les marchés dont le volume est supérieur à 50 000 francs (un montant inférieur aux valeurs seuils mentionnées à l'art. 6 LMP) et de proposer une base légale correspondante dans le cadre de la révision en cours de la législation fédérale sur les marchés publics. Une telle mesure permettra d'améliorer la transparence des coûts et de mieux juguler les excès grâce à l'identification facilitée des fournisseurs attirés et des concentrations d'adjudications sur un même fournisseur.

Troisièmement, la délégation a recommandé au Conseil fédéral d'inscrire dans la loi (LMP) le droit de regard du CDF sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole, et cela sans la réserve actuelle de l'art. 5, al. 1, OMP qui dispose que ce droit de regard doit faire l'objet d'une convention entre adjudicateur et soumissionnaire. La loi devra en outre préciser les modalités de correction des prix applicables lorsque des abus ou des erreurs de calcul sont constatés.

La cheffe du DFF a confirmé qu'un groupe de travail réunissant des représentants des cantons et de la Confédération était en train d'examiner les exigences de la

Délégation des finances relatives à des moyens de sanction supplémentaires. La délégation attend l'avis du Conseil fédéral sur ses recommandations lors de l'ouverture de la procédure de consultation relative à la révision de la LMP.

Début février, le directeur de l'OFCL a informé la Délégation des finances lors d'un entretien, que, selon les évaluations, une publication dans le SIMAP de toutes les adjudications à partir d'un volume de 50 000 francs serait techniquement trop complexe (volume des données) et problématique sur le plan de la procédure (recours). Il a assuré à la délégation que l'OFCL examinera en collaboration avec le CDF l'opportunité d'une publication de telles adjudications par un autre moyen, par exemple sur le site Web de la Commission des achats de la Confédération.

Conditions générales de la Confédération

Durant le second semestre 2013, la Délégation des finances s'est penchée sur les conditions générales (CG) pour les contrats d'entreprise dans le domaine informatique et pour la maintenance de logiciels individuels (ci-après CG pour les prestations informatiques). Elle s'est intéressée à ces CG à la suite de l'abandon de certains projets ou parties de projets et parce que des adjudications de gré à gré étaient imminentes. La délégation s'est avant tout intéressée aux dispositions régissant les garanties et la responsabilité des fournisseurs. En ce qui concerne les peines conventionnelles convenues par les parties, elle s'est également demandé pourquoi, à la différence des CG du secteur privé, les CG de la Confédération plafonnent le montant de certaines peines conventionnelles. Elle a demandé à la cheffe du DFF de lui remettre un rapport sur les dispositions régissant les garanties, la responsabilité et les peines conventionnelles de divers CG¹² de la Confédération, assorti d'une comparaison transversale et avec le code des obligations (CO) et une liste des adaptations prévues.

En se fondant sur le rapport détaillé, la Délégation des finances est parvenue à la conclusion que les CG de la Confédération s'écartent peu du CO.

- Le plafonnement des dommages-intérêts à un million de francs ne s'applique qu'aux dommages résultant d'une négligence légère. Dans les autres cas, la responsabilité s'étend aux dommages effectifs et attestés. Cette limitation de la responsabilité a été fixée à un million de francs étant donné que l'expérience montre que ce montant couvre les dommages potentiels dans la majorité des cas. Elle est également acceptable pour les PME qui peuvent les assurer à coût modéré sans que cela entraîne un renchérissement inutile de leurs prestations.
- Les dispositions relatives aux garanties en cas d'éviction et au choix de la prestation compensatoire en cas de défaut sont conformes au CO et aux pratiques en vigueur dans la branche. La question du prolongement du délai de garantie de 12 à 24 mois (par analogie à la révision du CO) est en cours d'examen.
- Selon toutes les CG révisées et contrairement à l'art. 162 CO, le fournisseur n'est tenu de verser une peine conventionnelle que s'il a commis une faute. Une peine conventionnelle n'est exigible que si l'administration fédérale a

¹² CG pour les contrats d'entreprise dans le domaine informatique et pour la maintenance de logiciels individuels, CG pour l'achat de biens, CG relatives à l'achat de services et CG relatives à l'achat de prestations de construction

rempli ses obligations de participation. La disposition selon laquelle le paiement d'une peine conventionnelle ne libère pas les parties de l'accomplissement ou du respect de leurs obligations contractuelles est plus sévère que la réglementation par défaut du CO (art. 160, al. 1). Cette aggravation autorisée tient compte du fait que la Confédération est intéressée à l'exécution des contrats et non au paiement de pénalités. Les peines conventionnelles pour non-respect des obligations relatives au maintien du secret, à la protection au travail, aux conditions de travail et à l'égalité salariale entre femmes et hommes sont plafonnées à 50 000 francs dans toutes les CG. Ce montant n'a pas été augmenté du fait que les PME sont très représentées dans la branche informatique. Au besoin, il est toujours possible d'augmenter ce plafond contractuellement.

La refonte des CG pour les prestations informatiques a été mise sur le métier en 2005 et la Conférence des achats de la Confédération (CA) les a mises en vigueur en octobre 2010. Leurs utilisation et application sont soumises à un monitoring permanent assuré par un groupe de spécialistes de la CA.

Les CG de la Confédération pour l'achat de biens et celles relatives à l'achat de services n'ont pour ainsi dire pas été modifiées depuis 2001. La durée de garantie a été adaptée à la nouvelle norme légale en 2013. En juin 2013, la CA a décidé de soumettre ces deux CG à une révision.

Controlling des achats

Fin 2012, après les appels insistants de la Délégation des finances qui demandait l'introduction d'un contrôle de gestion des achats à l'échelon du Conseil fédéral, ce dernier a approuvé le «Concept de controlling des achats de l'administration fédérale». L'ordonnance révisée sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-MP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Elle régit les tâches et compétences dans le domaine des marchés publics de la Confédération.

C'est le Conseil fédéral qui est responsable du controlling des achats à l'échelon supradépartemental. La CSG prépare à l'attention du Conseil fédéral des recommandations relatives au controlling des achats en se fondant sur les rapports du groupe de travail interdépartemental Controlling des achats (GIT CA) dirigé par l'OFCL. La CSG approuve la proposition du GIT CA et non pas le rapport que l'OFCL établit à l'attention du Conseil fédéral. La procédure actuelle ne garantit donc pas que le Conseil fédéral puisse discuter des recommandations formulées par l'OFCL.

Les services d'achat centraux (groupement armasuisse, OFROU, OFCL et Centrale des voyages de la Confédération) remettent à l'OFCL les évaluations consolidées dont il a besoin. Le controlling des achats est constitué de plusieurs éléments, soit la gestion des contrats de la Confédération, la statistique des paiements effectués pour des acquisitions et le monitoring de la durabilité des achats (art. 6 à 8 Org-OMP). La statistique des paiements effectués pour des acquisitions est opérationnelle depuis 2009; les chiffres sont publiés chaque année. La moitié des départements a déjà introduit la gestion des contrats assistée par ordinateur (DETEC, DFI, DFF et une partie du DDPS). Le déploiement sera achevé d'ici à fin 2015 et la première évaluation globale de toutes les données collectées pourra être effectuée en 2016.

Début mai 2013, le Conseil fédéral a réglé l'accès aux documents concernant le controlling des achats de la Confédération en vertu de la loi sur la transparence. Mi-septembre 2013, il a pris connaissance du premier rapport sur le controlling des

achats concernant l'année 2012. En 2012, l'administration fédérale centrale a effectué des paiements d'un montant total de près de 5,4 milliards de francs pour l'achat de prestations et de livraisons, dont 90 % pour le DDPS (2,5 milliards), le DETEC (1,3 milliard) et le DFF (0,9 milliard). Pour plus d'une moitié, ce montant est allé dans les cantons de Berne (24 %), de Zurich (16 %) et de Lucerne (14 %), cela est essentiellement dû à la proximité par rapport à l'infrastructure de la Confédération et à la part importante des achats effectués auprès de RUAG. Environ 300 millions de francs (5,6 %) sont allés à des entreprises étrangères, allemandes pour une bonne moitié d'entre elles.

En se fondant sur ce premier rapport sur le controlling des achats, le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures concernant l'ensemble de l'administration fédérale. Chaque service d'achat doit dorénavant disposer de collaborateurs spécialisés dans le domaine des marchés publics. Les départements et la Chancellerie fédérale veillent à ce que leurs processus et compétences en la matière soient clairement définis.

Début février 2014, la Délégation des finances s'est entretenue avec le directeur de l'OFCL sur les processus et compétences en matière d'achats. Elle a pu constater que l'OFCL a clairement réglé ces domaines et les a documentés de façon à en faciliter le contrôle. Ainsi, les commandes doivent être signées par deux personnes qui n'appartiennent pas au même niveau hiérarchique, les adjudications qui dépassent la valeur seuil doivent avoir été contrôlées par un juriste et celles qui dépassent 750 000 francs doivent avoir l'aval de la direction. Certaines compétences ont été déléguées à d'autres offices; actuellement, ces délégations de compétences sont au nombre de 47 dont la plupart concernent des achats pour un montant inférieur à la valeur seuil. Les deux délégations de compétences au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) lui ont été retirées dès la découverte de la récente affaire de corruption.

La Délégation des finances estime néanmoins que, d'une manière générale, les contrôles effectués dans le cadre du processus des achats de la Confédération sont perfectibles. À ses yeux, le fait que, par manque de ressources, l'OFCL ne parvienne pas à contrôler le respect des directives régissant la délégation de compétences comme l'Org-OMP lui en fait le devoir est pour le moins contrariant. Elle estime en outre que la collaboration avec le CDF pourrait elle aussi être améliorée. La Délégation des finances s'est par conséquent félicitée de l'intention manifestée par l'OFCL et le CDF d'ouvrir la discussion à ce sujet. Lors d'un premier contact, la discussion a porté sur la création d'un système d'alarme à partir d'une comparaison de données, sur l'échange réciproque d'informations (audits du CDF et indications de l'OFCL), sur la subordination des délégations de compétences en matière d'achats à certaines conditions particulières et sur la publication des adjudications supérieures à 50 000 francs. Mi-mai 2014, le CDF informera la Délégation des finances sur les résultats de ces discussions.

Pratiques en matière d'adjudication de l'administration fédérale: adjudications de gré à gré pour des montants supérieurs aux valeurs seuils

Depuis 2009, le Conseil fédéral et les départements tiennent un inventaire des adjudications de gré à gré qui dépassent les valeurs seuils inscrites dans la loi. Ils évaluent les résultats et font parvenir les informations agrégées au niveau des départements à la Délégation des finances. Il ressort de l'analyse des données relatives à l'année 2012 que les deux raisons principales invoquées pour justifier les procédures de gré à gré sont des particularités techniques ou des motifs relevant du droit de la

propriété intellectuelle et la nécessité de procéder à des achats de remplacement (voir art. 13, al. 1, OMP). La part des adjudications de gré à gré qui ont été motivées par écrit et soumises à un contrôle juridique est en augmentation constante depuis 2009. Simultanément, les adjudications de gré à gré ont diminué aussi bien en nombre qu'en volume. Mesurée à l'ensemble des adjudications, la part des adjudications pour lesquels les évaluations de rentabilité ont été documentées a légèrement augmenté, toutefois sans atteindre un niveau suffisant pour permettre à la haute surveillance financière de contrôler le respect du critère de l'efficacité économique visé à l'art. 26, al. 3, LParl.

Malgré la sensibilisation croissante des unités administratives, la Délégation des finances estime que le Conseil fédéral doit poursuivre ses efforts afin d'améliorer le respect des principes de transparence et de mise en concurrence inscrits dans le droit des marchés publics et applicables à toutes les adjudications par l'administration fédérale. Eu égard au fait qu'une évaluation automatique et détaillée de toutes les adjudications de la Confédération ne sera possible qu'à partir de la mise en œuvre de la gestion des contrats de la Confédération en 2017 (pour l'exercice 2016), la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de lui faire parvenir un inventaire des adjudications de gré à gré pour les années 2013, 2014 et 2015. Le cas de corruption découvert au SECO fin janvier 2014 montre clairement que le besoin d'une transparence accrue n'est pour le moins pas dénué de fondement.

La situation prévalant pour le système informatisé de paiement des caisses de chômage (SIPAC) du SECO montre elle aussi combien l'adjudication de gré à gré est un sujet délicat. La Délégation des finances s'était déjà penchée sur ce sujet en 2012. Elle avait demandé au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de lui remettre un rapport sur le projet d'adjudication de gré à gré d'un contrat portant sur la maintenance et le développement du SIPAC. Malgré des renseignements complémentaires qui lui ont été donnés lors d'une discussion avec le chef du département, les motifs exposés par le DEFR en faveur du projet ne parviennent pas à convaincre la Délégation des finances. Le SECO a certes l'intention de soumettre, le moment venu, le développement du système à un appel d'offres conforme aux critères de l'OMC, mais il justifie l'adjudication de gré à gré de la maintenance et du développement du système actuel en invoquant le fait que son fournisseur est le plus qualifié. Sur proposition de la Commission des finances du Conseil national, la Délégation des finances a chargé le CDF de procéder à un nouvel audit de cette application. Cet audit, qui devrait être effectué au printemps 2014, portera notamment sur la gestion de la qualité et permettra d'évaluer la mesure dans laquelle les fonctionnalités de cette application répondent aux exigences. La Délégation des finances s'informerera en temps opportun sur les résultats de cet audit.

La Délégation des finances insiste sur le respect des dispositions fédérales régissant les marchés publics afin de garantir une utilisation appropriée, efficace et économe des ressources de la Confédération. En ce qui concerne le controlling des achats, la Délégation des finances est d'avis que les processus et les compétences de l'office spécialisé sont appropriés, mais que les contrôles effectués dans le cadre du processus des achats de la Confédération sont perfectibles. Elle invite le Conseil fédéral à tenir compte, lors de la révision de la législation sur les marchés publics, de ses recommandations relatives à la mise en place d'un

instrument permettant de sanctionner les fournisseurs qui ne sont pas fiables, à la publication des adjudications et au droit de regard du CDF. Par ailleurs, divers cas d'adjudications de gré à gré ont récemment montré combien il est important d'améliorer le respect des principes de transparence et combien il est urgent de mettre en œuvre le système de gestion des contrats dans toute l'administration fédérale.

2.3.4 Évaluation globale des ressources engagées dans le domaine des TIC

Avec l'entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, le Conseil fédéral a repris la responsabilité de la stratégie générale des technologies de l'informatique de la Confédération. En juin 2012, il a introduit de nouvelles réglementations pour la planification et la budgétisation dans le domaine des TIC. Si le plafond des dépenses d'un département ne suffit pas pour assurer le financement des projets informatiques, ce dernier a jusqu'au mois d'avril pour demander des moyens supplémentaires. Dans un premier temps, le Conseil fédéral ne fait que prendre acte de ces propositions dans le courant de l'année. Le DFF lui soumet une vue d'ensemble des propositions des départements en juin, lors de l'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine des TIC. Au besoin, cette vue d'ensemble est assortie d'une liste de priorités établie par l'UPIC. Dans son principe, cette procédure correspond à la procédure d'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel (voir ch. 2.1.3). Elle permet au Conseil fédéral de décider d'inscrire au budget ou au plan financier les moyens supplémentaires demandés par les départements pour les TIC en se fondant sur une vue d'ensemble et pleine connaissance de la situation financière de la Confédération.

En juin 2013, le Conseil fédéral a pour la première fois décidé d'accorder des ressources supplémentaires pour les TIC à partir de cette évaluation globale. Il s'est également fondé sur une liste de priorités que l'UPIC avait élaborée en accord avec le DFF. Le montant total des moyens demandés dépassait les crédits disponibles, raison pour laquelle l'UPIC a pris des mesures supplémentaires. Elle a ainsi prolongé le calendrier de plusieurs projets TIC et cherché d'autres options de financement (comme l'imputation aux réserves générales GMEB). Au total, le Conseil fédéral a en fin de compte accepté seize demandes, ce qui correspond à 96,4 millions de francs supplémentaires pour les TIC pour les années 2014–2017.

A priori, la Délégation des finances juge la nouvelle manière d'attribuer les ressources dans le domaine des TIC globalement positive. L'UPIC évaluera les expériences avec la nouvelle procédure de demande de moyens supplémentaires pour les TIC et, en collaboration avec le DFF, étudiera les possibilités d'amélioration. Pour sa part, la Délégation des finances suivra très attentivement l'évolution de ce domaine qui génère des coûts importants.

3 Contrôles effectués par département

3.1 Autorités et tribunaux

3.1.1 Echange d'informations avec la Chancellerie fédérale

L'échange annuel d'informations entre la sous-délégation 1 et la Chancellerie fédérale a eu lieu dans le courant de l'automne 2013. Les discussions ont beaucoup porté sur le projet GEVER, en particulier sur la centralisation de sa gestion et sur les divergences d'opinion entre la Chancellerie fédérale et les départements sur la question de savoir à qui incombe la réalisation de l'appel d'offres OMC pour le second logiciel GEVER (voir ch. 2.3.2).

Les autres sujets abordés à cette occasion ont été la collaboration entre la Délégation des finances et la Chancellerie fédérale, la mise en œuvre de la révision de la LOGA, la modification de la loi sur les publications officielles et le portefeuille des projets de la Chancellerie fédérale (vue d'ensemble des projets en cours, gestion des risques, achats relatifs aux projets). La Délégation des finances n'a aucune remarque à formuler à leur propos.

La Délégation des finances a éprouvé le besoin de discuter de l'intégration du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) dans la Chancellerie fédérale. Les crédits budgétaires du PFPDT font partie du périmètre comptable de la Chancellerie fédérale, mais sont présentés à part, dans domaine de crédit qui leur est propre. L'année passée, la question de la pertinence de la création d'un périmètre comptable et d'un numéro d'office propres au PFPDT s'est posée. L'AFF qui avait été invitée à prendre position sur ce point a déconseillé cette formule étant donné qu'elle engendrerait des charges d'exploitation additionnelles de 100 000 à 150 000 francs par an qui ne seraient compensées par aucun avantage supplémentaire. La Chancelière de la Confédération ayant estimé que la situation actuelle est satisfaisante, la Délégation des finances a décidé de ne plus s'intéresser à cette question. Elle a informé les Commissions des finances de sa décision. Elle leur laisse le soin de reprendre au besoin ce sujet dans le cadre de la mise en place du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale.

3.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

3.2.1 Besoins de financement de la Genève internationale

Cela fait plusieurs années que la Délégation des finances suit cet objet (voir ch. 3.2.3 du rapport d'activité 2012). Elle en a fait un point fort de son activité au cours de l'année écoulée. Fin juin 2013, sa sous-délégation 3 a effectué une visite d'information auprès de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) afin de faire le point sur les besoins de financement futurs de la Genève internationale dans les domaines des immeubles et de la sécurité. Juste avant la séance, le Conseil fédéral a pris la décision de principe d'entrer en matière sur l'octroi de prêts immobilier pour financer les projets de rénovation de la FIPOI. Cette décision constitue un changement de politique dans la mesure où, jusque-là, le Conseil fédéral s'était toujours prononcé contre la participation de la Confédération au financement des rénovations des immeubles des organisations internationales sises en Suisse. Ce revirement est manifestement dû à la concurrence d'autres villes désireuses d'accueillir des organisations internationales.

La sous-délégation 3 est parvenue à la conclusion que la transparence relative aux moyens déjà accordés ou qui seront accordés par les divers acteurs au cours de ces prochaines années doit être améliorée. Par ailleurs, la question d'un fonds de rénovation en suspens depuis 2003 doit être clarifiée. La Délégation des finances a abordé ces points lors d'un entretien avec le chef du DFAE et d'un représentant de la FIPOI. Elle a en outre demandé que le Conseil fédéral fasse le point dans un rapport sur les coûts des infrastructures et de la sécurité qui devront être financés au cours de ces dix prochaines années, sur l'importance économique de la Genève internationale et sur les défis à relever en réponse à la concurrence internationale.

Fin novembre 2013, la Délégation des finances a pu examiner ce rapport dans lequel le Conseil fédéral fait un état des lieux en matière d'infrastructures et de sécurité, donne une vue d'ensemble sur les moyens financiers actuellement disponibles, rappelle l'importance de la Genève internationale, notamment sous l'angle des défis qu'elle doit relever et des chances qu'elle génère, et présente les mesures de la Confédération qui ont été arrêtées depuis la décision susmentionnée du Conseil fédéral. La Délégation des finances estime néanmoins que de nombreuses questions sont encore ouvertes. Elle a donc décidé de faire part de ses attentes au Conseil fédéral et lui a adressé une lettre dans la perspective du message sur la Genève internationale qu'il soumettra au Parlement en 2014. La Délégation des finances arrêtera le contenu de cette lettre lors de sa séance ordinaire de fin mars 2014 en se fondant notamment sur le rapport succinct de la sous-commission 2 de la Commission des finances du Conseil national qui, fin novembre 2013, s'est également penchée sur la stratégie de la Genève internationale dans le cadre d'une visite d'information. La Délégation des finances veut le plus rapidement possible avoir une vue d'ensemble afin d'évaluer les charges financières et les risques que la Confédération aura à assumer au cours de ces prochaines années.

3.2.2 Présidence suisse de l'OSCE

La Suisse préside l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014 et organisera la prochaine réunion du Conseil ministériel qui tiendra ses assises à Bâle au mois de décembre. L'expérience montre que les réunions de ce genre génèrent des coûts importants. En septembre 2012, le Conseil fédéral a approuvé un budget de près de 10,8 millions de francs à cet effet (sans coûts de sécurité). En août 2013, il a en outre soumis au Parlement un message concernant la sécurité lors de la réunion du Conseil ministériel. Il prévoit notamment un effectif maximal de 5000 militaires pour prêter main-forte aux autorités civiles. Le canton de Bâle-Ville prévoit des dépenses d'environ 5,4 millions de francs et y participera à hauteur de 2 millions de francs. Par rapport à un service d'instruction ou un service de vol ordinaires, l'engagement de l'armée occasionnera au maximum 2 millions de francs de dépenses supplémentaires.

En février 2013, la Délégation des finances a demandé au DFAE une présentation détaillée des charges portées au budget de la réunion du Conseil ministériel du mois de décembre. À la fin du mois d'août 2013, elle a discuté de ce rapport avec le chef du DFAE. À cette occasion, elle a pu constater que les dépenses pour les infrastructures, les communications, les transports, le personnel et l'hébergement ont été évaluées avec soin. Le contrôle de gestion sera assuré par la cellule chargée de l'organisation de la rencontre et le service financier du DFAE qui travailleront en

étroite collaboration. La Délégation des finances estime que les éléments de coûts présentés sont réalistes. Elle est cependant d'avis que les ressources utilisées pour des installations temporaires sont élevées et, dans la perspective de prochaines rencontres de ce genre, qu'il serait judicieux d'examiner l'opportunité d'investissements dans des infrastructures permanentes.

Dans le cadre du budget 2014, le Parlement a adopté un crédit de 10,77 millions de francs en faveur du DFAE pour l'organisation du Conseil ministériel du mois de décembre prochain. La Délégation des finances s'informerait périodiquement sur les dépenses effectives en accordant une attention particulière à l'utilisation économe des ressources et au contrôle des demandes de remboursement de dépenses présentées par le canton. La Délégation des finances s'intéressera en outre de près à la présentation des coûts relative aux prestations fournies par l'armée (voir ch. 3.5.3).

3.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

3.3.1 Réorganisation au sein du département

En février 2013, la Délégation des finances a pris acte de la décision du Conseil fédéral du 30 novembre 2012 sur la réorganisation de la sécurité alimentaire en Suisse. Dans la foulée du transfert de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) de l'ancien département fédéral de l'économie au DFI, le Conseil fédéral a décidé de regrouper l'OFV et la division Sécurité alimentaire de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour former le nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) avec effet au 1^{er} janvier 2014. La Délégation des finances s'est informée auprès du chef du DFI sur les nouvelles tâches et structures de l'OSAV. Conformément à l'Arrangement 2009 (voir ch. 2.1.1), elle a par ailleurs également dû se prononcer sur le classement des fonctions des nouveaux membres de la direction de l'OSAV dans l'échelle des traitements. Elle a approuvé le classement proposé qui n'avait pas changé par rapport aux fonctions de l'ancien OFV et de l'ancienne division Sécurité alimentaire.

La Délégation des finances s'est également penchée sur les répercussions financières de cette réorganisation. Au ch. 2.1.5 de son rapport d'activité 2012, elle avait déjà souligné que l'instauration de nouveaux niveaux hiérarchiques et l'augmentation des charges salariales sont incompatibles avec l'utilisation plus efficace des ressources disponibles, objectif de toute réorganisation (voir ch. 3.7.1). La Délégation des finances a donc demandé aux Commissions des finances d'accorder à cet aspect l'attention nécessaire à l'occasion de l'examen du budget 2014. Le regroupement des deux unités a lieu dans le cadre du supplément I au budget 2014. Fin novembre 2013, lors d'une discussion avec le chef du DFI, ce dernier a indiqué à la Délégation des finances que la réorganisation se fera sans réduction du nombre de collaborateurs et sans répercussions financières.

3.3.2 Visite d'information auprès du Secrétariat général

Fin août 2013, la sous-délégation 2 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès du SG DFI pour obtenir une vue d'ensemble des activités que le SG assume en sa qualité d'organe de direction d'un important départe-

ment, en particulier des processus de conduite et des instruments correspondants. Elle a également mis sa visite à profit pour discuter du projet GEVER et de la réorganisation au sein du département. Le présent rapport ne revient plus ici sur ces deux thèmes qui font respectivement l'objet des ch. 2.3.2 et 3.3.1.

La sous-délégation 2 a voulu savoir comment le département formule ses objectifs et comment il organise sa conduite en conséquence. Elle a pu constater que le SG DFI accorde une importance particulière aux échanges d'informations qu'il structure de manière judicieuse et qui assurent la proximité nécessaire avec les offices. S'il estime que les instruments du contrôle de gestion en place sont efficaces, le SG DFI a néanmoins l'intention de poursuivre l'amélioration de la conduite administrative en la complétant par un système d'information de gestion qui permettra notamment de disposer de plus d'informations spécifiques et ciblées en fonction des besoins des utilisateurs, par exemple sous forme d'indicateurs. La sous-délégation 2 a également constaté que le SG vise la plus grande exhaustivité possible de l'inventaire des risques encourus par la Confédération. Dans l'ensemble, la sous-délégation 2 est arrivée à un constat positif. Elle estime que, en jouant un rôle de plaque tournante du département grâce à une communication permanente et ouverte, le SG DFI remplit sa mission de manière appropriée.

3.3.3 Assurances sociales

Subventionnement de l'aide privée aux invalides

Au cours de la période sous revue, plusieurs articles de presse ont révélé au grand public l'affaire qui a éclaboussé l'Union suisse des aveugles. La Délégation des finances s'était déjà penchée sur le sujet dans son rapport d'activité 2012 (voir ch. 3.3.2) où, à la lumière d'un rapport du CDF, elle avait relevé que le système et les instruments de surveillance en vigueur ne permettent pas de découvrir les éventuels dysfonctionnements dans le domaine du subventionnement de l'aide privée aux invalides de façon suffisamment fiable. *«Lorsque le domaine de subventions est aussi sensible, la surveillance doit être suffisamment étroite et tenir tout particulièrement compte des risques spécifiques»*, telle est la conclusion à laquelle la Délégation des finances était parvenue il y a un an de cela.

En 2012, la Délégation des finances a également pris acte du fait que, donnant suite aux conclusions du CDF, l'OFAS a rapidement réagi et pris les mesures qui s'imposaient. Tirant les enseignements de cet incident, les nouveaux contrats de prestations ne sont depuis lors plus conclus avec les organisations faitières concernées, mais directement avec chaque organisation fournissant des prestations d'aide aux invalides. L'OFAS a par ailleurs souligné dans une circulaire qu'elle renforcera ses contrôles en la matière.

Fin novembre 2013, la Délégation des finances est revenue sur cet objet lors d'un entretien avec le chef du DFI. Se fondant sur des articles parus dans la presse, elle s'est à nouveau penchée sur cette affaire début février 2014. Elle est une nouvelle fois parvenue à la conclusion que l'OFAS avait pris les mesures nécessaires et que le cas d'espèce ne justifie pour l'heure aucune mesure supplémentaire. Elle a toutefois décidé de réexaminer la problématique des subventions sous l'angle systémique et se renseignera à l'automne 2014 sur la mise en œuvre des mesures et sur les effets qu'elles déploient.

Mesures médicales de l'assurance-invalidité (AI)

Le CDF a procédé fin 2012 à une analyse de l'accroissement des dépenses pour les mesures médicales de l'AI. Il a constaté que ces dépenses avaient augmenté continuellement depuis plus d'une dizaine d'années pour atteindre 692 millions de francs en 2010 et que les coûts liés aux infirmités congénitales avaient progressé de 61 % en dix ans, soit une fois et demie plus vite que les coûts de la santé. Parmi les raisons pouvant expliquer cette évolution, le CDF mentionne notamment la liste des infirmités congénitales qui est dépassée et peu cohérente, des pratiques différentes et un niveau de connaissances variable selon les offices AI et, au niveau de l'OFAS, un système de pilotage insuffisant et une surveillance limitée. Le CDF a également constaté que le pilotage insuffisant conduit à des différences significatives entre les cantons et que les fournisseurs de prestations disposent d'une grande marge de manœuvre. Il a formulé trois séries de deux recommandations concernant trois domaines différents: premièrement, la révision de la liste des infirmités congénitales et la circulaire des mesures médicales, deuxièmement le pilotage et la surveillance relatifs à la détermination des objectifs et des indicateurs spécifiques dans les conventions avec les offices AI et troisièmement la création de pôles de compétences spécialisés par domaine médical et un examen rigoureux des cas complexes et des cas coûteux.

Fin novembre 2013, lors d'un entretien avec des représentants du DFI, la Délégation des finances s'est renseignée sur la situation dans ce domaine et a pu constater que le département est en train de réexaminer les mesures médicales dans l'assurance-invalidité et dans l'assurance-maladie. En mars 2013, l'OFAS a fait parvenir un rapport à ce sujet à la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Le chef du DFI a chargé l'OFAS de préparer, avant fin 2014, une proposition d'amélioration des mesures médicales de l'AI en se fondant sur les recommandations du CDF. La délégation reprendra cet objet en temps et en heure.

Prévoyance professionnelle

Situation financière des institutions de prévoyance: en milieu d'année, la Délégation des finances prend acte du rapport d'activité de Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP). Ce rapport fait une appréciation de la situation du moment et présente une analyse des différents risques. En novembre 2013, lors d'une discussion avec le chef du DFI, la Délégation des finances s'est informée sur l'évolution de la situation depuis fin 2012 et a pu constater qu'elle s'était légèrement améliorée: en octobre 2013, le degré de couverture moyen de toutes les institutions de prévoyance était d'environ 105 % et atteignait 109 % pour les caisses de pension ne disposant d'aucune garantie d'une collectivité publique (contre 106 % à fin 2012) et 86 % pour les caisses de droit public au bénéfice d'une garantie d'une collectivité publique (contre 80 % à fin 2012). Selon le chef du DFI, bien que pas dramatique, la situation des institutions de prévoyance ne peut encore être qualifiée de bonne. Ainsi, force est de constater que les réserves de fluctuation de valeur des caisses de pension n'atteignent pas encore le niveau souhaitable qui se situe vers 15 à 20 %. La Délégation des finances reviendra sur ce sujet dès qu'elle sera en possession du prochain rapport de la CHS PP.

Réforme de la prévoyance vieillesse

Le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation relative à la réforme de la prévoyance vieillesse le 20 novembre 2013. Le lendemain, lors de sa sixième séance

ordinaire, la Délégation des finances s'est informée auprès du chef du DFI sur les grandes lignes du projet. Elle a notamment pris acte de la volonté du Conseil fédéral de réformer la prévoyance vieillesse au moyen d'un projet global. La délégation reprendra cet objet dès que les résultats de la procédure de consultation seront disponibles.

3.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)

3.4.1 Mise en œuvre des accords de Schengen et de Dublin

La Délégation des finances suit ce projet depuis plusieurs années et a régulièrement rendu compte de son évolution (la dernière fois dans son rapport d'activité 2012, ch. 3.4.1). Elle effectue cet accompagnement en examinant les rapports de suivi établis semestriellement par le département au titre du contrôle de gestion et en s'entretenant régulièrement avec la cheffe du DFJP. De par sa mission, la Délégation des finances porte un intérêt tout particulier à l'évolution des coûts et au financement, deux aspects très importants eu égard à la durée importante du projet et aux reports répétés et retards importants.

En 2011 déjà, la Délégation des finances avait demandé au DFJP de lui remettre une vue d'ensemble détaillée sur les conséquences financières et aux effets sur l'état du personnel des accords sur l'association de la Suisse à Schengen et à Dublin. Au cours de l'été 2013, elle a demandé au DFJP d'actualiser ce rapport en accordant une attention particulière à l'évolution de l'ensemble des charges et de l'effectif, à l'utilité du «programme de mise en œuvre de Schengen/Dublin» et des «développement et adaptation des systèmes informatiques Schengen/Dublin» et à l'évolution des crédits d'engagement correspondants. La Délégation des finances a pris connaissance du rapport très détaillé et très pertinent du DFJP. Elle se félicite de constater que, contre toute attente, l'introduction plusieurs fois reportée du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) s'est faite sans difficulté et qu'il fonctionne sans problème notable depuis le 9 avril 2013, date à laquelle il a remplacé le système de transition SISone4ALL qui avait généré des frais supplémentaires importants. La Délégation des finances va continuer de suivre cet objet en 2014.

3.4.2 Projet ISS

Le Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) exécute, sur ordre des autorités de poursuite pénale et après autorisation des tribunaux compétents, des mesures de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication en vue d'élucider des infractions graves ou pour retrouver des personnes disparues. Pour ce faire, il exploite un système centralisé de traitement des données qui lui permet de récupérer, auprès des fournisseurs de services de télécommunication, les données demandées. Pour remplacer ce système arrivé au terme de son cycle de vie, le Service SCPT a acquis le système d'écoute ISS (*Interception System Schweiz*) en 2010. Jusqu'ici, ce système qui aurait dû être opérationnel à partir de mai 2011 ne fonctionne toujours pas correctement. Au printemps 2013, la cheffe du DFJP a informé la Délégation des finances que le département envisageait d'interrompre le projet ISS en raison des retards de livraison importants du fournisseur externe et des attentes divergentes des différents

cercles d'utilisateurs du système. La Délégation des finances a demandé un rapport complet sur la suite des travaux.

En septembre 2013, l'organe de pilotage est arrivé à la conclusion qu'une poursuite de la collaboration avec le fabricant actuel de l'ISS n'offrait pas les garanties de succès requises. Les clarifications et les tests effectués ont en effet montré qu'il ne sera pas possible d'atteindre le niveau de qualité requis dans un délai acceptable. L'organe de pilotage a donc décidé de mettre fin à la collaboration avec le fournisseur d'ISS et de donner un nouveau départ au projet. Le Parlement a adopté le crédit supplémentaire de 13 millions de francs nécessaire pour ce nouveau départ dans le cadre du supplément II/2013.

La Délégation des finances est d'avis que la décision d'arrêter le projet et de lancer un nouveau projet était judicieuse. Les expériences faites avec d'autres projets informatiques de la Confédération ont montré qu'il n'est pas judicieux de maintenir trop longtemps des rapports contractuels insatisfaisants. La Délégation des finances continuera de suivre l'évolution de ce projet en accordant une attention particulière aux coûts et au financement. Ses membres sont unanimes à considérer que le crédit d'engagement déjà adopté devra suffire pour financer la solution intermédiaire à réaliser suite à l'abandon du projet ISS et qu'il ne saurait être question d'étendre les exigences dans le cadre de cette dernière. Par ailleurs, la Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il soumette suffisamment tôt la demande de crédit-cadre pour le projet à long terme destiné à prendre le relais de la solution intermédiaire et qu'il présente de manière transparente les exigences auxquelles le nouveau système devra satisfaire.

La Délégation des finances a en outre appris que, eu égard à son importance stratégique, ce projet pourrait être classé dans la catégorie des projets clés dans le domaine des TIC. Le cas échéant, il sera automatiquement soumis au contrôle du CDF. La Délégation des finances est favorable à un tel classement. Dans le cas contraire, il faudrait que le CDF le soumette suffisamment tôt à un contrôle.

3.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

3.5.1 Informatique du DDPS

NEO (*network enabled operations*, conduite des opérations en réseau) est un concept de mise en réseau de plusieurs systèmes et l'un des principaux programmes informatiques du DDPS. NEO doit permettre à l'armée suisse de faire face avec flexibilité et de manière ciblée à des changements de situation ou à de nouvelles tâches. L'armée vise à fournir les prestations demandées en engageant le moins de moyens possible. La guerre électronique dans son ensemble fait partie intégrante de NEO.

En 2012, dans un rapport d'audit, le CDF s'était montré critique à l'égard de ce projet. Au printemps 2013, Délégation des finances et Délégation des Commissions de gestion se sont entretenues au sujet de NEO avec le chef du DDPS. En juin 2013, en se fondant sur les conclusions tirées à la suite de cette discussion, la Délégation des finances a invité le DDPS à ne pas démarrer de projets afférents à NEO avant d'avoir procédé à une définition claire des besoins. Elle a par ailleurs demandé un rapport sur l'avancement du projet qu'elle a examiné en août 2013. Selon le DDPS,

le programme NEO coûtera environ 2,5 milliards de francs entre 2013 et 2021. Les interdépendances au sein du projet sont nombreuses. Renoncer à certains modules sans tenir compte des répercussions sur l'ensemble du système peut affecter d'autres modules et aller jusqu'à leur faire perdre toute valeur. En outre, d'importants surcoûts ne sont pas à exclure. D'une manière générale, le rapport d'avancement du DDPS montre qu'il faut encore résoudre de très nombreux problèmes.

Ces constatations ont incité la Délégation des finances à approfondir le sujet lors d'un entretien avec le chef du DDPS qui a eu lieu en novembre 2013. La discussion a confirmé l'impression d'extrême complexité de NEO et les fortes interdépendances entre les nombreux modules qui ressortent du rapport susmentionné du DDPS. Pour la Délégation des finances, il est indispensable que le département fasse preuve d'une très grande rigueur dans le pilotage du programme NEO. Elle estime au demeurant que les conditions ne sont pas encore réunies pour permettre de démarrer certains projets de NEO. La question de la conduite des projets, notamment, n'a pas encore été clairement réglée. Il est indispensable que la direction du département et le commandement de l'armée accordent la plus haute priorité à cet aspect.

Suite à cet entretien, la Délégation des finances a prié le DDPS de lui fournir un certain nombre d'explications complémentaires, principalement sur l'évaluation du rapport susmentionné par la direction du département, sur la manière dont le programme NEO s'inscrit dans le cadre de la politique budgétaire ainsi que sur la gestion, la conduite et la responsabilité des projets. Par ailleurs, la Délégation des finances a attiré l'attention des Commissions de la politique de sécurité (CPS) sur la grande complexité et les risques importants inhérents aux projets informatiques du DDPS. Les CPS partagent l'avis de la délégation et suivront ces projets de très près sous l'angle des projets d'armement. Elles s'informeront périodiquement sur leur avancement. En outre, dès qu'elle sera en possession du rapport que la Délégation des finances a demandé au DDPS, la CPS-N poursuivra ses réflexions en y associant le CDF.

3.5.2 Visite d'information auprès du domaine Défense

Dans le courant de l'automne 2012, le CDF a analysé les effets de l'utilisation de simulateurs par l'armée suisse. Il a constaté que les simulateurs sont une composante importante de la formation militaire et que tous les groupes d'utilisateurs estiment que leur utilité est incontestable. Ces systèmes sont toutefois chers. En effet l'ensemble des simulateurs utilisés par l'armée représente un investissement de quelque deux milliards de francs. Un point de vue purement financier n'est certes pas judicieux puisque de tels équipements sont essentiellement acquis pour la formation. La Délégation des finances a toutefois été surprise de constater que les avantages financiers mis en avant dans les messages relatifs aux programmes d'armement ou dans des articles militaires spécialisés consacrés aux simulateurs de l'armée suisse ne puissent pas être corroborés. Cet aspect est important dans la perspective de la réforme de l'armée et de la réduction du nombre de militaires actifs. Aujourd'hui déjà, le taux d'utilisation de certains simulateurs est inférieur aux hypothèses formulées lors de leur acquisition. Le CDF a également déploré l'absence de suivi de la formation à l'échelon de l'armée.

Ces constatations du CDF sont à l'origine de la visite d'information que la sous-délégation compétente pour le DDPS a effectuée à Bure. Les entretiens et les

démonstrations ont clairement montré la nécessité et l'utilité des simulateurs. En comparaison internationale, l'armée suisse fait partie des armées de premier plan en ce qui concerne l'utilisation de simulateurs. La Délégation des finances estime toutefois qu'il est très important d'avoir une vue d'ensemble précise des coûts de ces simulateurs, notamment dans la perspective des prochaines acquisitions. Une baisse d'effectif peut fortement peser sur la rentabilité des simulateurs. Circonstance aggravante, l'utilisation de ces installations par des tiers demeure elle aussi en deçà des prévisions initiales. Pour la Délégation des finances, il faudra à l'avenir évaluer le taux d'utilisation prévisionnel de telles installations avec plus de précision et partir d'hypothèses plus réalistes que ce qui a été le cas jusqu'ici. Elle accorde en outre une haute priorité à la mise en place rapide d'un suivi de la formation à l'échelon de l'armée tant il est vrai qu'il est aujourd'hui difficile de se prononcer sur le niveau de formation des diverses troupes.

Le DDPS a pris acte des recommandations du CDF et déjà pris plusieurs mesures correctrices. Il a entrepris la conception d'une stratégie générale d'engagement de simulateurs dans la formation qui devrait être achevée d'ici à la fin de l'année. Il a aussi commencé l'élaboration d'un système de suivi de la formation à l'échelon de l'armée ainsi que le développement d'une comptabilité analytique transparente qui regroupe tous les périmètres analytiques. Quant aux difficultés de planification inhérentes aux systèmes complexes, le DDPS veut examiner la possibilité d'intégrer la maintenance jusqu'en fin de vie de chaque système dans le processus d'évaluation et l'appel d'offres correspondants.

3.5.3 Transparence des coûts au DDPS

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est à plusieurs reprises penchée sur la question de la transparence des coûts du DDPS et de l'armée. Elle s'est surtout intéressée à la bonne imputation des charges et a abordé le sujet à la lumière du décompte du Forum économique mondial de Davos, des prestations de l'armée pour la protection de représentations suisses à l'étranger et de l'hébergement de requérants d'asile dans des cantonnements militaires.

C'est principalement l'engagement de l'armée à l'occasion du Forum économique mondial qui a suscité de nombreuses discussions. En effet, dans son rapport d'activité 2012, le CDF avait relevé qu'à l'heure de l'évaluation, l'armée n'avait ni budget clair et compréhensible pour l'engagement de l'armée à Davos ni justificatif de cours de répétition correspondant et, partant, que l'armée était difficilement en mesure d'estimer les coûts supplémentaires générés par un engagement pendant le Forum économique mondial par rapport à un cours de répétition ordinaire. Pour la Délégation des finances, une telle situation est inacceptable. Elle a donc demandé au DDPS de prendre des mesures pour améliorer le décompte pour le Forum économique mondial. La délégation a approfondi son analyse en se basant sur un rapport du DDPS et lors d'un entretien avec le chef du DDPS. À cette occasion, elle a pris acte des efforts du département qui cherche continuellement à améliorer la transparence des coûts des prestations de l'armée. La délégation se félicite de ces efforts. La transparence des coûts est en effet très importante pour une conduite efficace et une bonne répartition des responsabilités. Pour la Délégation des finances, l'armée répond envers le Parlement des coûts qu'elle génère, raison pour laquelle il est indispensable qu'elle les comptabilise correctement. Elle attend du département

qu'il mette rapidement en œuvre les mesures qui s'imposent. À cet égard, elle salue l'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013 de l'ordonnance concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service impliquant des moyens militaires qui contribue à clarifier la situation en la matière et crée une base légale claire en matière de répartition des coûts.

Pour ce qui est de la protection de représentations suisses à l'étranger et de l'hébergement de requérants d'asile dans des cantonnements militaires, le rapport susmentionné du DDPS lui a permis de constater que la collaboration entre les départements concernés fonctionne bien et que, mieux que par le passé, les charges sont imputées aux départements concernés en application du principe de la causalité et au moyen de clés de répartition pertinentes et claires, conformément à ce que la Délégation des finances et les Commissions des finances demandent depuis longtemps.

3.6 Département fédéral des finances (DFF)

3.6.1 AFC: Conclusion du projet INSIEME et nouveau programme FISCAL-IT

Après l'abandon du projet informatique INSIEME, les Commissions des finances et les CdG ont institué un groupe de travail mixte (groupe de travail INSIEME) pour faire l'historique du projet et en tirer des enseignements pour l'avenir. Pour sa part, la Délégation des finances s'est entretenue avec des représentants du DFF d'une part de la conclusion du projet INSIEME et d'autre part des modalités des futurs rapports du DFF qui devront répondre aux exigences de la haute surveillance financière concomitante. Fin août 2013, les sous-commissions chargées de la surveillance du DFF des deux commissions des finances et la sous-délégation correspondante de la Délégation des finances ont effectué une visite d'information commune.

Conclusion du projet INSIEME

Dans le courant du printemps 2013, le CDF a soumis la conclusion du projet INSIEME à une révision et s'est notamment penché sur l'organisation et la mise en œuvre de l'abandon du projet et sur les coûts occasionnés. Le CDF est parvenu à des conclusions satisfaisantes. Les ressources ont soit été libérées dans les délais prévus conformément aux dispositions contractuelles et légales, soit pu être attribuées au développement de FISCAL-IT au moyen d'avenants. Il n'y a pour ainsi dire pas eu de frais de liquidation. Le CDF estime en outre qu'il est improbable que la Confédération doive faire face à des revendications supplémentaires découlant de l'abandon d'INSIEME. En revanche, la question de savoir si la Confédération pourrait encore recouvrer certains montants auprès de fournisseurs en raison de décomptes de prestations incorrects est encore en cours d'examen.

Après la décision d'abandonner le projet, l'AFC a immédiatement procédé à l'inventaire complet de toutes les applications IT disponibles. Cet inventaire permet d'évaluer les risques de FISCAL-IT avec réalisme et de définir les priorités de son développement. Il montre toutefois aussi qu'il est impossible de démarrer FISCAL-IT en «partant de zéro». Le nouveau projet devra inéluctablement se préserver de certains héritages du précédent projet. Pour la délégation, il est important de tenir dûment compte de cet aspect lors du développement de FISCAL-IT.

Nouveau programme FISCAL-IT

Eu égard à l'importance stratégique de FISCAL-IT, le projet TIC clé qui succède à INSIEME, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral que lui soit semestriellement remis un rapport sur l'avancement du nouveau projet. Elle a également défini les exigences auxquelles ce rapport d'étape doit répondre. Il doit renseigner sur les éléments suivants: état, prévisions, degré de réalisation des constituants, ressources, coûts, délais, financement, modifications intervenues dans la structure et l'environnement du projet, et évaluation globale et analyse des risques par le département. La délégation demande en outre que le rapport semestriel présente une comparaison entre objectifs atteints et objectifs définis, établie selon les principes de l'analyse de la valeur acquise. Elle est en effet convaincue que cette comparaison permettra de savoir si en échange des moyens qu'elle a engagés dans FISCAL-IT, la Confédération a obtenu les prestations prévues, en quantité et en qualité, et dans quelle mesure les exigences ont effectivement été remplies.

En novembre 2013, l'auditeur externe institué par le directeur de l'AFC a remis son premier rapport portant sur l'évaluation de l'état de FISCAL-IT à fin octobre 2013. Il a estimé que le programme était en bonne voie et que, compte tenu de la situation, la procédure choisie était adéquate. L'auditeur a formulé une série de recommandations à court et à long terme: il demande notamment d'accélérer l'élaboration de l'architecture, d'accorder plus d'importance à l'actualité de la gestion des cas et d'optimiser la collaboration avec l'OFIT. Les autres recommandations concernent la description complète des logiciels existants et la charge de travail qui pèse sur les personnes clés de la gestion du projet.

Dans sa nouvelle fonction de service d'audit des projets clés en matière de TIC, le CDF a lui aussi procédé à un examen de FISCAL-IT. Les résultats de son audit seront disponibles au printemps 2014.

Début février 2014, lors d'un échange de vues avec des représentants du DFF, la Délégation des finances s'est informée sur la situation du projet FISCAL-IT. La discussion a notamment porté sur la mise en œuvre des recommandations de l'auditeur externe, l'adjudication de commandes, les modifications dans l'environnement du projet et sur l'évaluation des chances et des risques du point de vue de l'AFC. Pour la Délégation des finances, il ressort de cet entretien que le manque de ressources humaines de l'AFC est un risque important, raison pour laquelle elle a demandé un complément d'information sur le nombre de collaborateurs externes mobilisés pour le projet FISCAL-IT.

Dans le courant du printemps 2014, la Délégation des finances analysera le rapport d'étape du Conseil fédéral en même temps que le rapport de l'examen susmentionné du CDF et les informations qu'elle a demandées sur la situation en matière de ressources humaines. Elle examinera de manière approfondie l'avancement du projet FISCAL-IT et évaluera si le rapport d'étape répond à ses exigences ou s'il convient de procéder à certaines adaptations. La Délégation des finances fera parvenir le condensé des rapports d'étape semestriels aux Commissions des finances en prévision de l'examen du budget et des comptes.

3.6.2 Visite d'information auprès de l'OFIT

Au cours de ces dernières années, les prestations de l'OFIT ont à plusieurs reprises donné lieu à des discussions au sein des CdF. Lors de l'examen du budget, divers offices fédéraux leur ont fait part de leur mécontentement concernant les prestations de l'OFIT qu'ils jugent trop chères pour une qualité parfois insuffisante. Ils ont également estimé que l'OFIT manquait de transparence dans le calcul de ses prix. Eu égard à ces critiques et du fait de la réorganisation de l'office, la Délégation des finances a décidé de procéder à une visite d'information. L'entretien a d'une part porté sur la manière dont l'OFIT calcule ses prix en sa qualité de fournisseur de prestations et d'autre part sur la réorganisation de l'office.

La sous-délégation 1 compétente pour le DFF a constaté que l'OFIT avait déjà pris plusieurs mesures pour faire baisser ses prix. Il a notamment complètement restructuré ses processus et mis en place une nouvelle comptabilité analytique qui lui permet d'améliorer la transparence de ses calculs de coûts. Il a en outre prévu de former ses prix en procédant plus souvent par analyse comparative plutôt qu'en utilisant la méthode des coûts complets, cela afin de créer une incitation à la baisse des prix. Dorénavant, l'OFIT ne constituera un savoir-faire durable que pour les clients d'une certaine importance (tels que l'AFC ou l'Administration fédérale des douanes, AFD). Il a par ailleurs créé l'unité organisationnelle «Analyse métier et architecture de solution» chargée d'élaborer un cahier des charges détaillé avec le client et, au besoin, de l'assister lors de l'appel d'offres.

La Délégation des finances estime que la réorganisation de l'OFIT et les mesures qu'il a prises en vue de réduire le coût de ses prestations vont dans le bon sens. La nouvelle structure de la chaîne de création de valeur paraît judicieuse, même si cela ne suffit pas à justifier le coût très élevé de la réorganisation. Partant, la délégation se félicite de l'intention manifestée par le CDF de soumettre en temps opportun la réorganisation à un contrôle d'efficacité et de procéder à un examen des procédures. À cette occasion, il s'agira de comprendre pourquoi les coûts ne baisseront qu'à moyen terme. Si la Délégation des finances peut comprendre que, comme l'OFIT l'argumente, la durée du processus budgétaire peut compliquer les travaux de tarification, elle constate toutefois qu'il n'est pas possible de changer ce cadre puisqu'il s'agit d'une donnée exogène et elle invite l'OFIT à s'affirmer au plus vite sur son marché.

La Délégation des finances se réjouit de constater que le DFF partage dans une large mesure les constatations qu'elle a faites lors de la visite d'information et qu'il est favorable à un contrôle de l'efficacité des changements entrepris par l'OFIT. La Délégation des finances continuera de suivre les développements au sein de cet office.

3.6.3 Différend fiscal avec les Etats-Unis

Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances s'est à plusieurs reprises penchée sur des points ayant trait à la stratégie du Conseil fédéral pour la place financière suisse, aux négociations de la Suisse en matière de régime fiscal et au règlement du différend fiscal avec les Etats-Unis. Elle s'est entretenue plusieurs fois avec des représentants du DFF. À chacune de ces occasions, la délégation a approché les différents sujets principalement sous l'angle des risques et des répercussions

potentielles sur le budget de la Confédération, objet de la haute surveillance financière qu'elle exerce conjointement avec les Commissions de finances.

En juin 2013, lors d'un entretien avec la cheffe du DFF, la Délégation des finances a discuté des mesures relatives au règlement du différend fiscal avec les Etats-Unis. Elle a mis l'accent sur l'évaluation du risque de devoir examiner une demande de crédit urgent. Fin août, elle s'est une nouvelle fois informée sur l'avancement du règlement. Juste après cet entretien, la Suisse et les Etats-Unis ont signé un arrangement pour mettre un terme au différend fiscal des banques suisses avec les Etats-Unis. Fin novembre 2013, le Conseil fédéral a autorisé différentes banques à coopérer avec les autorités américaines dans le cadre du programme américain visant à mettre un terme au différend fiscal.

Début février 2014, la Délégation des finances s'est renseignée auprès de représentants du DFF sur la situation des dossiers mentionnés plus haut. Elle a notamment voulu avoir l'avis du DFF sur les principaux risques encourus lors de la mise en œuvre de l'arrangement avec les Etats-Unis et connaître les prochaines phases critiques afin d'évaluer les répercussions du scénario le plus défavorable sur le budget de la Confédération. Eu égard aux informations reçues, la Délégation des finances juge qu'il n'y a pas lieu d'intervenir. Elle se penchera de nouveau sur ces questions lors de nouveaux développements l'exigeront.

3.6.4 Schéma directeur 2024 concernant l'utilisation des bâtiments

La Délégation des finances s'intéresse depuis 2011 au schéma directeur 2024 concernant l'utilisation des bâtiments de l'administration civile de la Confédération (ci-après: schéma directeur 2024) approuvé par le Conseil fédéral en mai de la même année. Au ch. 3.6.4 de son rapport d'activité 2012, elle avait souligné que l'hébergement de l'administration fédérale était un sujet très important du fait de ses répercussions financières sur le budget de la Confédération, raison pour laquelle elle avait estimé qu'il était judicieux que les Commissions des finances examinent les messages sur les constructions de la Confédération comme c'est le cas depuis 2010.

Lorsqu'il a approuvé le schéma directeur 2024, le Conseil fédéral a chargé le DFF de la mise en œuvre des stratégies correspondantes et de lui soumettre des rapports d'état périodiques. L'OFCL lui remet en conséquence un rapport d'étape tous les deux ans. Fin octobre 2013, le Conseil fédéral a pris connaissance du premier de ces rapports sur l'avancement à fin 2012 de la mise en œuvre du schéma directeur 2024. Il ressort de ce rapport que les objectifs sont réalisables et qu'une croissance massive des coûts d'hébergement et d'exploitation dans l'agglomération bernoise est évitable malgré une hausse constante des besoins en matière de postes de travail. Donnant suite à la demande de la Commission des finances du Conseil national, l'OFCL reprendra à l'avenir dans la documentation de projet relative aux messages sur l'immobilier du DFF des indicateurs qui permettront de procéder à une comparaison de coûts avec le secteur privé. En outre, à l'initiative de la sous-commission 1 de la Commission des finances du Conseil national, la documentation complémentaire de l'OFCL qui accompagne le compte d'Etat et le budget contiendra dorénavant des indications relatives au paramètre «valeur d'investissement moins dépréciations plus investissements planifiés» des bâtiments. Pour ne pas créer de redondances, la

Délégation des finances cède la responsabilité de ce dossier à la Commission des finances du Conseil national.

En juin 2013, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport de contrôle du CDF sur le schéma directeur 2024. Dans ce rapport, le CDF a souligné la difficulté d'évaluer les effets déployés par le schéma directeur étant donné qu'il ne contient pas suffisamment d'objectifs quantitatifs et qu'il se concentre trop sur le nombre de postes de travail et ne contient que des indications rudimentaires sur la réduction durable des surfaces et des coûts. Le CDF a en outre relevé que certains indicateurs prennent parfois plusieurs valeurs différentes, ce qui provoque des incertitudes et dessert la transparence.

Lors d'une discussion avec le directeur de l'OFCL au début du mois de février 2014, la Délégation des finances s'est renseignée sur l'avancement de la mise en œuvre du schéma directeur 2024. Elle a pu se rendre compte que l'amélioration visée du rapport entre propriété et location des objets est en bonne voie. Pour l'OFCL, une croissance de l'administration supérieure à 1 % par an ou une réduction des moyens financiers ou le transfert d'une partie d'entre eux au détriment de certains projets partiels (par exemple en faveur de centres de recherche) constituent les plus grands risques auxquels le schéma directeur 2024 pourrait être confronté.

La Délégation des finances a par ailleurs appris que l'OFCL a décidé de mettre toutes les recommandations du CDF en œuvre avant fin 2014 et qu'il s'est déclaré en mesure de remplir les exigences susmentionnées de la Commission des finances du Conseil national dans les délais.

3.7 Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

3.7.1 Réorganisation au sein du département

La création au 1^{er} janvier 2013 du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), né de la fusion du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), a conduit à un nouvel organigramme. Sa mise en place et l'introduction des nouveaux processus, structures et responsabilités correspondants ont eu des répercussions pour le personnel. Ainsi, le DEFR a dû procéder à une évaluation de toutes les fonctions du SEFRI. La Délégation des finances s'est informée auprès de représentants du DEFR sur cette réorganisation et a découvert que, jusque-là, SER et OFFT avaient rangé des fonctions identiques dans des classes de salaire différentes. Elle a néanmoins constaté avec satisfaction que le département recherchait une solution adaptée. Elle a également invité le chef du DEFR à l'informer suffisamment tôt sur les modifications en la matière et souligné que les adaptations en question ne devaient pas engendrer plus de charges que le maintien du *statu quo*. Constatant le recul de la part des femmes parmi les cadres supérieurs du SEFRI, la Délégation des finances a en outre recommandé au département d'accorder l'attention nécessaire à cette problématique au moment de repourvoir des postes vacants.

Il ressort de la réponse du DEFR que 185 postes ont été maintenus dans les mêmes classes de salaire qu'avant la fusion alors que 21 ont été déclassés et 58 affectés à une classe de traitement supérieure. Sans les chiffrer concrètement, le SEFRI estime

que les répercussions financières de cette évaluation seront supportables. C'est dans ce contexte que la Délégation des finances a fait part au Conseil fédéral de son point de vue sur les répercussions relatives aux postes de travail. Dans sa lettre du 18 décembre 2013, elle a une fois de plus rappelé que les réorganisations et restructurations entraînent fréquemment la création de postes de cadre ou des affectations de postes à une classe de traitement supérieure et, bien que reconnaissant le bien-fondé d'un certain nombre de ces affectations, l'argument de l'augmentation des exigences et de la complexité des tâches ne sont pas convaincants tant il est vrai que ce raisonnement pourrait s'appliquer à de très nombreux postes de l'administration fédérale. Dans cette lettre, elle a aussi souligné que l'instauration de nouveaux niveaux hiérarchiques et l'augmentation des charges salariales sont incompatibles avec l'utilisation plus efficace des ressources disponibles, objectif de toute réorganisation, et rappelé qu'elle avait déjà abordé ce sujet au ch. 2.1.5 de son rapport d'activité 2012.

La Délégation des finances prévoit d'approfondir la question des répercussions de la réorganisation sur les postes de travail au printemps 2014, lors du prochain entretien avec le chef du DEFR.

3.7.2 SECO/Switzerland Global Enterprise: visite d'information

En février 2013, la Délégation des finances a examiné un rapport du CDF sur l'utilisation des fonds versés par la Confédération à l'OSEC (*Switzerland Global Enterprise*, S-GE, depuis mai 2013) en vertu de l'accord de prestations du SECO. Le contrôle du CDF, qui a notamment porté sur le respect des dispositions légales et du principe de l'utilisation économique des ressources, fait suite aux évaluations qu'il a précédemment conduites dans les domaines de la promotion des exportations et des Swiss Business Hubs. Ces examens avaient donné lieu à des remarques parfois très critiques, notamment en ce qui concerne le manque de coopération entre le DFAE et l'ancien Département fédéral de l'économie (l'actuel DEFR). Bien que dans son récent rapport le CDF dresse un constat positif et relève que toutes ses recommandations ont entre-temps été mises en œuvre, la Délégation des finances a décidé de se rendre compte sur place de l'état actuel des développements dans le domaine de la promotion des exportations et en ce qui concerne la coopération entre les deux départements concernés.

Lors de la séance d'information de début juillet 2013, les représentants de S-GE, du DEFR et du DFAE ont répondu de manière généralement convaincante aux questions de la Délégation des finances. Celle-ci attend maintenant du CDF qu'il lui fasse parvenir, en temps opportun, des informations complémentaires sur le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations, particulièrement en ce qui concerne l'externalisation de l'informatique. La Délégation des finances est en outre d'avis que la cohérence de la promotion de la place économique suisse à l'étranger est préoccupante et que la «marque Suisse» doit être renforcée et prendre le pas sur les particularismes cantonaux. Elle estime également que, en prévision des défis qui s'annoncent, la coordination générale à l'échelon des représentations suisses à l'étranger doit être améliorée. Il est indispensable de renforcer l'harmonisation entre les diverses cultures et les différents systèmes.

Dans sa réponse au compte-rendu de la visite, le DEFR a indiqué que, mi-décembre 2013, le SECO et le DFAE ont soumis au conseil d'administration de S-GE un nouvel accord tripartite réglant la contribution des représentations suisses à l'étranger à la promotion des activités économiques extérieures. Ce nouvel accord prévoit notamment l'instauration d'un organe de coordination et de décision commun. Cette solution permet d'institutionnaliser la collaboration entre le DFAE, le DEFR/SECO et S-GE en la plaçant sur de nouvelles bases. Des progrès seront encore accomplis lors des négociations pour les contrats de prestations au-delà de 2015, en particulier en ce qui concerne la prise en compte d'intérêts nationaux supérieurs. La Délégation des finances reprendra le sujet lors de ses prochains entretiens avec les chefs du DFAE et du DFER. Par ailleurs, le Parlement aura l'occasion de se pencher sur la diplomatie commerciale de la Suisse lors de l'examen du rapport 2013 sur la politique économique extérieure. Selon le DEFR, ce rapport souligne l'importance de la diplomatie commerciale pour la place économique suisse et présente des propositions d'amélioration de la collaboration entre les divers acteurs concernés.

3.7.3 Fonds de tiers dans le Domaine des EPF

En juin 2013, la Délégation des finances a examiné le rapport explicatif du CDF sur la révision du compte spécial 2012 du Domaine des Ecoles polytechniques fédérales (EPF). La discussion a notamment porté sur l'introduction d'une nouvelle norme comptable et la gestion des moyens financiers dans les structures externes (fondations, sociétés simples). À l'exemple du partenariat public-privé pour la construction et l'exploitation du nouveau centre de conférences de l'EPFL, la Délégation des finances a constaté que la mise en œuvre de tels modèles manquait de transparence et compliquait la surveillance par l'école et le CDF. La Délégation des finances est d'avis que les fonds que les tiers allouent aux EPF doivent être soumis à la même surveillance que les fonds publics. La «délocalisation» des fonds de tiers, comme cela a déjà été le cas par le passé pour des donations importantes, rend de nombreuses affaires impossibles à cerner complètement et inquiète la Délégation des finances.

La Délégation des finances a donc voulu savoir comment le Domaine des EPF exerce sa surveillance sur les fondations et autres structures externes. Fin novembre 2013, elle s'est penchée sur la réponse détaillée du Domaine des EPF. Elle a ainsi pu constater que les travaux relatifs à l'introduction de la nouvelle norme comptable ont bien avancé en 2013 et que le SER, l'AFF et le Conseil des EPF discutent de la délicate question de la consolidation des fondations. Cela étant, elle a aussi constaté qu'en vertu des dispositions légales en vigueur, le Conseil des EPF ne peut exercer aucune surveillance directe sur les fondations et ne dispose que de possibilités de contrôle restreintes sur les participations des institutions des EPF. La conduite opérationnelle des institutions incombe aux directions des deux écoles et aux directions des diverses institutions des EPF.

Pour la Délégation des finances, il est indispensable de pouvoir exercer une surveillance sur les fonds des EPF qui sont gérés par les structures externes. Elle prévoit par conséquent d'approfondir ce sujet lors d'un entretien avec le président du Conseil des EPF.

3.8 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

3.8.1 Programme d'assainissement des bâtiments

Lors d'une visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) effectuée à l'automne 2012, la Délégation des finances s'était notamment informée sur l'exécution de la loi sur le CO₂ (voir ch. 3.8.2 du rapport d'activité 2012). Cette exécution lui avait paru très complexe et la répartition des tâches floue, en particulier dans le domaine du programme Bâtiments. Elle avait invité le DETEC à examiner l'opportunité de simplifications et à lui faire part des mesures appropriées.

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a pris connaissance d'un rapport d'évaluation sur le programme Bâtiments dans lequel le CDF parvient à des conclusions semblables: le partage des compétences entre deux offices rend la tâche plus difficile, la définition des compétences manque de clarté et la conception inhabituelle du volet A (assainissement de l'enveloppe des bâtiments), piloté par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn), fait courir certains risques à la Confédération en raison de l'excédent d'engagements constaté. Le CDF a par conséquent recommandé de concentrer la mise en œuvre du programme entre les mains de l'OFEN et, pour ce qui est du volet A, de verser des contributions forfaitaires aux cantons.

Dans le message relatif à la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral a prévu des adaptations de la législation intégrant la mise en œuvre des recommandations du CDF. Entre-temps, le DETEC a créé les bases qui permettront de passer à un système de contributions forfaitaires et conclu des conventions-programmes correspondantes avec la CDEn. Ces mesures tiennent compte des réserves formulées par la Délégation des finances. Celle-ci relève cependant que la mise en œuvre de ces changements a suscité une certaine agitation parmi les cantons. Ainsi, le passage au système des contributions forfaitaires oblige désormais les cantons à cofinancer les mesures alors qu'ils n'en ont souvent pas les moyens, programme d'austérité oblige. À la fin du premier semestre 2014, la Délégation des finances s'informerait auprès du DETEC sur l'avancement de la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation et continuera de suivre cet objet.

3.8.2 Informatique de l'OFROU

Fin juin 2013, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport de révision du CDF relatif au projet informatique MISTRA de l'OFROU. Si, dans l'ensemble, il a décerné une bonne note à l'office pour la conduite du projet, le CDF n'en a pas moins relevé une série de lacunes tout à fait caractéristiques des projets informatiques de la Confédération: surcoûts, retards, évolution défavorable de la rentabilité et priorités floues. Le CDF a par conséquent formulé plusieurs recommandations dont l'OFROU reconnaît le bien-fondé.

La Délégation des finances a estimé que les constatations auxquelles le CDF est parvenu lors de sa révision étaient importantes. La sous-commission 4 de la Commission des finances du Conseil national compétente pour le DETEC ayant prévu d'effectuer une visite d'information auprès de l'OFROU dans le courant du mois d'octobre, la délégation lui avait préparé une liste de questions. Ces questions por-

taient avant tout sur la structure et l'organisation de l'informatique au sein de l'office, sur les fonctions, les objectifs et les structures du projet MISTRA et sur le pilotage du projet et le contrôle de gestion. Par manque de temps, la sous-commission 4 n'est pas parvenue à aborder tous les sujets de la liste. Elle a donc prié l'OFROU et le SG DETEC de répondre par écrit aux questions qui n'avaient pas pu être abordées. Fin janvier 2014, la sous-commission 4 a examiné les réponses et mis un terme à ses travaux relatifs à la visite. Elle informera la Commission des finances du Conseil national de ses constatations à la prochaine occasion. Elle a remis les documents correspondants à la Délégation des finances qui poursuit son examen et qui prévoit notamment d'approfondir ce sujet lors du prochain entretien avec la cheffe du DETEC. La Délégation des finances a décidé de suivre le projet MISTRA de près.

3.8.3 Arrêté sur le réseau des routes nationales

L'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales n'a pas pu être mis en vigueur en raison du refus de l'augmentation du prix de la vignette autoroutière exprimé fin novembre 2013 par le peuple. Par conséquent, environ 400 kilomètres de routes cantonales existantes ne seront pour l'instant pas intégrés dans le réseau des routes nationales. Début décembre 2013, alertée par divers articles de presse, la Délégation des finances s'est intéressée aux 34 collaborateurs déjà engagés par l'OFROU. Elle a constaté que les Commissions des finances étaient informées au sujet des quelque 60 postes de travail supplémentaires prévues pour la mise en œuvre du nouvel arrêté sur le réseau (NAR). Le Conseil fédéral avait déjà fait part de la nécessité de ces postes supplémentaires dans son message du 18 janvier 2012. Les demandes de fonds pour les travaux préparatoires avaient été soumises à temps au Parlement qui les a adoptées dans le cadre des budgets et du plan financier.

La Délégation des finances estime que les 34 postes de travail créés en prévision de la mise en œuvre du NAR doivent être supprimés aussi rapidement que les dispositions du droit du travail le permettent. Elle a prié le DETEC d'entamer les démarches nécessaires dans ce sens et de l'informer des tâches qui seront confiées aux personnes concernées jusqu'à la suppression de leurs postes de travail. Le département a répondu en détail aux questions de la délégation et a confirmé que les postes de travail créés pour le NAR seront bien supprimés. La Délégation des finances reviendra sur ce sujet au printemps 2014 lors d'un entretien avec la cheffe du DETC.

Pour la Délégation des finances, cette affaire est révélatrice de deux problématiques fondamentales. Premièrement, il faut bien réfléchir au rythme auquel les décisions du Parlement doivent être mises en œuvre; le risque de devoir annuler des décisions déjà en vigueur en cas de refus populaire n'est en effet pas nul. Deuxièmement, il faut se demander si, lorsqu'il examine le budget, le Parlement fait preuve de la minutie nécessaire lorsqu'il apprécie les conséquences de tels projets sur les finances et surtout sur le personnel; le risque d'un suivi superficiel de l'évolution des ressources est particulièrement important pour les offices GMEB et les unités décentralisées de la Confédération. Il faut tenir compte de cet aspect très important dans la perspective de la mise en œuvre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). La Délégation des finances fera part de sa position en la matière lors de l'examen du projet du Conseil fédéral.

3.9

Unités décentralisées

3.9.1

Echange d'informations avec la FINMA

La FINMA est un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre. Le CDF est son organe de révision externe. En vertu de l'art. 21 de la loi sur la surveillance des marchés financiers, la haute surveillance est exercée par l'Assemblée fédérale. Conformément à l'art. 26 LParl, celle-ci exerce cette haute surveillance sous l'angle du respect des critères de la légalité, de la régularité, de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience économique. La haute surveillance ne confère toutefois pas la compétence d'annuler ou de réformer une décision. Rendu fin janvier 2014, l'avis de droit demandé par les CdG sur l'exercice de la haute surveillance confirme que cette haute surveillance est indirecte, c'est-à-dire que le Parlement doit en premier lieu vérifier que le Conseil fédéral a correctement assumé les tâches et les fonctions qui lui incombent à l'égard de la FINMA.

L'entretien de la fin du mois de novembre 2013 avec des représentants de la FINMA a avant tout permis de procéder à un échange de vues. Pour la Délégation des finances, la rencontre avait pour but d'en apprendre plus sur la manière dont la FINMA se définit et envisage son rôle et de lui permettre de s'informer à la source sur la situation et l'évolution des marchés financiers et de leurs principaux acteurs en Suisse. Elle s'est également informée sur les mesures de renforcement de la stabilité des marchés financiers. Pour la Délégation des finances, il s'agissait tout particulièrement d'évaluer le risque pour la Confédération de devoir intervenir en faveur d'une banque d'importance systémique et pour elle de devoir une nouvelle fois donner son aval à un crédit urgent.

La discussion avec les représentants de la FINMA a permis à la Délégation des finances d'avoir un bon aperçu de la situation des marchés financiers. Elle ne voit pour l'instant aucune nécessité d'intervenir. Elle continuera de suivre la situation avec attention et prévoit de procéder dans un an à un nouvel échange de vues avec des représentants de la FINMA.

4

Conclusions

Dans le présent rapport, conformément à son mandat et dans l'esprit de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances a essentiellement rendu compte des faits et constatations qui ont donné lieu à des critiques. Ses observations découlent notamment de l'exercice de la haute surveillance concomitante qui lui incombe et grâce à laquelle elle peut intervenir durant le processus de gestion budgétaire et contribuer, encore à temps, à la correction d'effets indésirables. Son action déploie ainsi un effet préventif important. Le fait que la délégation se soit toujours montrée très restrictive et rigoureuse dans ses décisions et dans son appréciation y a également contribué.

Il y a toutefois lieu de relever que, pour la plupart, les dossiers qu'elle a traités ont abouti à des conclusions positives. Elle se fait donc un devoir de remercier le Conseil fédéral et l'administration fédérale qui ont géré le ménage fédéral avec beaucoup de soin et su utiliser les deniers publics de façon efficace.

Les sentiments de reconnaissance de la Délégation des finances vont également aux collaborateurs de son secrétariat pour leur inlassable dynamisme à son service et au CDF qui, comme à l'accoutumée, a accompli avec efficacité et clairvoyance ses nombreuses tâches liées à la surveillance des finances de la Confédération.