

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 2014

du 31 mars 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 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 2014.

31 mars 2015

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président, Pirmin Schwander, conseiller national
La vice-présidente, Anita Fetz, conseillère aux Etats

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2014. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

Conséquences du rapport d'enquête des Commissions des finances (CdF) et des Commissions de gestion (CdG) concernant le projet informatique INSIEME: la Délégation des finances a pris acte des remarques la concernant. Des clarifications et des interventions sont nécessaires dans différents domaines. Premièrement, dans les rapports avec le Contrôle fédéral des finances (CDF), il s'agit de savoir dans quelle mesure ce dernier devrait se limiter à fournir des informations ou s'il doit donner ses propres appréciations à la Délégation des finances et, le cas échéant, sous quelle forme. Deuxièmement, il faudra décider si, à l'avenir, la Délégation des finances souhaite plus souvent vérifier elle-même la plausibilité des informations, par exemple en menant ses propres investigations complémentaires avec le soutien d'experts ou de son secrétariat. Troisièmement, en ce qui concerne la définition de priorités plus marquées, la question est de savoir d'après quels critères la Délégation des finances choisit les objets qu'elle traite. L'objectif serait de plus se focaliser sur des thèmes essentiels en fonction des risques. Quatrièmement, il conviendra aussi d'examiner le rôle et les tâches du secrétariat de la délégation. Et pour finir, il faudra aussi se pencher sur les recommandations du rapport INSIEME concernant l'utilisation systématique et active des instruments de haute surveillance, l'information du public, ainsi que la collaboration entre les organes parlementaires de la haute surveillance.

Révision de la loi sur Contrôle des finances (LCF): le CDF a proposé à la Délégation des finances que la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) soit aussi assujettie à sa surveillance financière. La Délégation des finances considère que cette exception historique du champ de la surveillance exercée par le CDF n'est plus pertinente. Elle a donc proposé à la CdF-E d'introduire une motion de commission exigeant la suppression de l'art. 19, al. 1, let. b, LCF. Par ailleurs, les Chambres ont aussi débattu d'une motion intitulée «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF», consécutive au rapport d'enquête INSIEME, qui exige notamment la transmission des rapports d'audit aux chefs des départements, l'annonce aux CdG des manquements importants constatés dans la gestion des affaires, la communication des défauts constatés aux offices assumant des tâches interdépartementales et le suivi des recommandations pendantes importantes.

Stratégie de la Confédération en matière de TIC: en 2014, la Délégation des finances avait transmis toute une série de recommandations au Conseil fédéral. Ces recommandations traitaient des sujets suivants: recensement de l'ensemble du personnel informatique de la Confédération, prise de responsabilité de la direction des offices, mise en œuvre des directives dans le domaine des TIC, sélection des projets clés en matière de TIC, structure des crédits relatifs aux grands projets informatiques, développement de la gestion de projet, de la gestion des offices et du contrôle de gestion en matière de TIC, développement de la gestion du portefeuille

des projets informatiques et enfin développement des rapports adressés au Conseil fédéral. Dans l'ensemble, la Délégation des finances constate que le Conseil fédéral a accepté l'essentiel de ses recommandations et que les mesures engagées vont dans la bonne direction. De plus, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à tenir compte de toutes ces recommandations lors de l'élaboration de la prochaine stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2016 à 2019. La Délégation des finances maintient cependant sa recommandation selon laquelle les projets informatiques importants concernant l'armée et la construction de routes doivent aussi être qualifiés de projets clés.

Projets clés en matière de TIC: le CDF effectue des contrôles systématiques de ces projets et rédige pour chaque audit un rapport à l'intention de la Délégation des finances et des hiérarchies concernées. En outre, les conclusions contenues dans ces rapports sont intégrées au contrôle de gestion stratégique en matière de TIC à l'intention du Conseil fédéral. En mai 2014, donnant suite à une recommandation de la Délégation des finances, le Conseil fédéral a annoncé que, à partir de 2015, il établirait un rapport semestriel consolidé au printemps et en automne afin d'informer la délégation à son niveau de compétence de l'avancement des projets clés en matière de TIC, de leur évolution, des risques identifiés et des mesures prises. Les conditions pour pouvoir établir le premier rapport semestriel consolidé devant encore être mises en place, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à lui remettre, d'ici l'été 2015 et à titre de solution transitoire, un rapport intermédiaire sommaire.

Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER): à fin 2013, la Délégation des finances avait adressé diverses recommandations au Conseil fédéral au sujet de la légalité des appels d'offres, de la centralisation du pilotage et du contrôle, de l'introduction généralisée de ce système et du pilotage au moyen d'un crédit d'engagement. Le Conseil fédéral a relevé que la responsabilité de l'acquisition et de la mise à disposition des produits était centralisée dans les mains de la Chancellerie fédérale, tandis que l'introduction et la mise en exploitation dans les départements relèveront de leur propre responsabilité. Il a pourtant rejeté l'essentiel des recommandations de la Délégation des finances, tout en appuyant son attachement au principe selon lequel tous les postes de travail doivent être équipés. Il a aussi rejeté la recommandation l'invitant à piloter la réalisation de ce projet au moyen d'un crédit d'engagement. Compte tenu du volume financier du projet pris dans son ensemble, la Délégation des finances maintient avec fermeté l'exigence selon laquelle un crédit d'engagement doit être sollicité pour l'acquisition, la réalisation et la mise en œuvre du projet. Cela assurera la transparence et la vue d'ensemble des coûts vis-à-vis du Parlement.

Marchés publics de la Confédération: depuis 2009, la Délégation des finances s'est penchée à de multiples reprises et de manière approfondie sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrôle stratégique des marchés publics au niveau du Conseil fédéral et des départements, sur la gestion des marchés publics par l'administration fédérale dans le domaine des adjudications de gré à gré qui dépassent les valeurs seuils ainsi que sur des événements graves survenus dans certaines unités administratives. Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a poursuivi son

travail d'approfondissement et, en septembre 2014, elle a adressé une série de recommandations au Conseil fédéral. Ce dernier est prêt à les mettre en application et il a déjà donné des mandats et engagé des mesures. En résumé, il s'agit des points suivants: respect des bases légales et efficacité économique en matière de marchés publics; délégation de la compétence d'acquisition assortie d'obligations; modification du processus d'établissement de rapports dans le cadre du controlling des achats; contrôle centralisé des mesures.

Besoin de financement de la Genève internationale: fin 2013, la Délégation des finances avait pris connaissance d'un rapport sur les coûts des infrastructures et de la sécurité et sur leur financement au cours des dix prochaines années, sur l'importance économique de la Genève internationale et, enfin, sur les défis à relever en réponse à la concurrence internationale. Elle avait estimé que ce rapport constituait une bonne base de discussion, mais laissait encore de nombreuses questions sans réponse. En novembre 2014, le Conseil fédéral a adopté le message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte (14.085). Pour concrétiser cette stratégie, il sollicite l'octroi de moyens supplémentaires à hauteur de 117 millions de francs environ pour la période 2016–2019. Ce projet présente la stratégie de base et les instruments concernant le secteur immobilier, mais il ne comporte aucune dépense au titre des immeubles. Le Conseil fédéral veut soumettre au Parlement un message distinct pour chaque projet concret. La Délégation des finances va continuer à s'intéresser régulièrement à l'évolution de ce dossier. A cette fin, elle a exigé du DFAE qu'il lui présente annuellement un rapport sur l'état des projets contenant notamment une vue d'ensemble des acteurs impliqués et de leurs rôles.

Projet clé en matière de TIC – SNAP-EESSI: comme l'a montré l'audit du CDF, le programme répond bien aux défis actuels, car des travaux ne sont en cours que dans deux domaines des assurances sociales. Cependant, lorsqu'il sera intégralement mis en œuvre, l'approche pragmatique actuelle atteindra ses limites. Le CDF estime donc qu'il est surtout nécessaire d'agir en prévision des enjeux futurs et il a formulé diverses recommandations, notamment au sujet de la délimitation du programme, de l'achèvement de la stratégie informatique, des clarifications juridiques, de l'élaboration d'une analyse de rentabilité (business case), du plan d'acquisition et du budget global. Lors d'un entretien, la Délégation des finances s'est informée sur l'avancement du programme et sur les mesures mises en place par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et par le secrétariat général du DFI. A ses yeux, ce programme soulève encore des questions. Elle s'intéressera donc à nouveau à ce dossier sur la base d'un audit subséquent que le CDF prévoit de réaliser en 2015 et du premier rapport semestriel du Conseil fédéral sur les projets clés en matière de TIC.

Projet clé en matière de TIC – ISS 2: se fondant sur son audit, le CDF constate que, dans l'ensemble, le projet est en bonne voie. Le contrôle des risques relatifs aux délais et au financement est adéquat, en vue du démarrage de la production prévu pour le mois de mars 2015. Le projet est clairement délimité et l'organisation de projet est adaptée. En septembre 2014, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message 14.065, qui présente les investissements prévus dans le domaine de la

surveillance des télécommunications jusqu'en 2021. En particulier, d'autres parties du système exploité par le SCPT doivent impérativement être remplacées en raison de leur âge. De plus, le système lui-même doit être adapté à l'évolution de la technique et étendu en raison de la croissance constante du volume des données. Ce message propose pour la première fois un crédit d'ensemble pour un grand projet informatique. Lors de l'examen de cet objet, le Parlement disposera ainsi d'une vision claire des coûts attendus. Ce faisant, le Conseil fédéral a répondu à un souhait explicite de la Délégation des finances.

Armasuisse Acquisitions: armasuisse joue un rôle central dans le processus d'acquisition de matériel d'armement. La bonne collaboration entre le domaine Défense, dans le rôle du commettant, et armasuisse, dans celui de l'acquéreur de matériel d'armement, est donc capitale. La Délégation des finances constate qu'il existe de sérieux problèmes de collaboration, qui peuvent notamment être attribués à des divergences de vues, à des différences d'appréciation quant au rôle des divers intervenants, et enfin, à des cultures d'entreprise différentes. De plus, la procédure d'acquisition du matériel d'armement est souvent trop lente. Pour le matériel d'armement fortement informatisé, l'évaluation du produit est sans cesse rattrapée par l'évolution de la technique. Le DDPS est conscient de ces problèmes et s'y est attelé. La Délégation des finances a pris acte du lancement du projet «Aurora», dont le but est d'améliorer les processus et la collaboration entre armasuisse et le domaine Défense. Elle attend toutefois des résultats rapides quant à la question de savoir quelles améliorations seront concrétisées.

Armasuisse Immobilier: le CDF a évalué les projets de construction figurant dans le message sur l'immobilier du DDPS 2014, d'une valeur globale d'environ 440 millions de francs. Il a pu constater que le portefeuille immobilier du DDPS était géré en conformité avec la stratégie immobilière du DDPS. De bonnes conditions ont été créées pour que les projets sollicités puissent être utilisés à long terme et pour que ceux qui ont déjà été approuvés puissent être interrompus si nécessaire. La Délégation des finances a également pris connaissance de deux nouveautés introduites dans le message sur l'immobilier du DDPS 2014. Premièrement, les imprécisions de coûts de 10 %, au sens des normes SIA, doivent désormais être entièrement prises en compte en tant que risque de surcoûts lors du calcul du crédit d'engagement. Deuxièmement, le message prévoit un crédit-cadre de 30 millions de francs pour couvrir des locations auprès de tiers satisfaisant à des critères précis.

Informatique du DDPS: un rapport de situation du DDPS sur vingt projets informatiques majeurs a montré qu'il y a de fortes interdépendances entre les projets. Les sommes investies sont énormes. La réalisation dépend de la disponibilité des crédits, des compétences et des ressources humaines. En tout état de cause, l'on examine toujours si le projet, tel qu'il avait été pensé à l'origine, est toujours pertinent et l'on vérifie si des spécifications supplémentaires sont nécessaires. Chaque projet est géré individuellement et fait partie des responsabilités de la hiérarchie. Le DDPS a mis en place un contrôle de gestion à l'échelon du chef de département pour ces projets. Un audit mené par le CDF sur le projet de système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT) pour le compte de la Délégation des finances a également montré que – comme c'est bien souvent le cas pour les projets

informatiques – des erreurs décisives ont été commises tout au début du projet. Le temps qu'a nécessité le développement du système est surprenant. Les difficultés persistantes dans le domaine du personnel demeurent aussi préoccupantes. Ce rapport d'audit a été mis à la disposition de la Commission de la politique de sécurité (CPS) du Conseil des Etats, à sa demande. Par ailleurs, les CPS ont proposé une coordination des travaux dans ce domaine. La Délégation des finances s'en réjouit explicitement.

Projet Content Management System (CMS) du DDPS: un rapport d'audit du CDF a mis en évidence deux défauts essentiels, mais typiques des projets informatiques: de gros retards par rapport à la planification et des collaborateurs externes qui occupent des fonctions importantes au sein de la direction de projet. Pour la Délégation des finances, l'un des aspects les plus significatifs est que deux projets CMS aient été lancés en parallèle, dans deux départements différents, et que, pour ne pas les avoir coordonnés et pour avoir renoncé à les regrouper, cela ait engendré des dépenses supplémentaires pour la Confédération. Elle a donc demandé au Conseil fédéral quelles conséquences aurait l'abandon du projet du DDPS et l'acquisition d'un seul produit pour l'ensemble de l'administration fédérale. Le CDF a également objecté que deux marchés publics dépassant la valeur seuil avaient été adjugés de gré à gré dans le cadre du projet CMS du DDPS. Ces deux adjudications ont été effectuées sans passer par l'OFCL et, de plus, elles n'ont pas été publiées. Dans ce cas aussi, la Délégation des finances a adressé diverses questions au Conseil fédéral, en lui demandant notamment pourquoi il n'y avait pas eu d'appel d'offres et pour quelles raisons le DDPS avait renoncé à une collaboration avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Projet clé en matière de TIC – FISCAL-IT: une partie des acquisitions déjà effectuées a conduit à des retards sur le programme initial. Selon le DFF, ces retards pourront être compensés d'ici la fin du programme, éventuellement au détriment des réserves de temps et des projets d'optimisation prévus à la fin du programme. La Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral d'examiner quelles mesures d'ordre juridique et organisationnel permettraient d'aménager et de mettre en œuvre de façon plus économique et efficace les procédures d'acquisition de la Confédération, tout en garantissant le respect des dispositions contraignantes du droit et des traités internationaux. Le Conseil fédéral a l'intention de procéder aux adaptations nécessaires dans le cadre de la révision de la LMP, de l'OMP et de l'Org-OMP. Par ailleurs, la Délégation des finances a pris acte du problème lié au respect de délais très courts qui pesait sur les personnes clés de l'AFC et de l'OFIT, dans le cadre du projet FISCAL-IT, avait été reconnu et que des mesures de correction étaient mises en œuvre.

Ports francs: dans un rapport d'audit, le CDF a recommandé au Conseil fédéral d'adopter une stratégie en matière d'entrepôts douaniers, en considérant les enjeux économiques et politiques ainsi que les risques. D'autres recommandations s'adressaient directement à l'Administration fédérale des douanes (AFD). Lors d'une visite d'information sur place, la Délégation des finances a pu se faire une idée concrète des processus et de la pratique des contrôles de la Direction générale des douanes (DGD). Selon cette dernière, certains aspects de l'exploitation des

entrepôts douaniers doivent être harmonisés et réglés de façon plus précise. Les conditions d'octroi des autorisations doivent aussi être réexaminées et des exigences minimales en matière d'inventaire doivent être définies. Aux yeux de la Délégation des finances, il est indispensable d'élaborer une conception globale. Le Conseil fédéral a adopté la stratégie en matière d'entrepôts douaniers, en application de la recommandation du CDF, début mars 2015. Il l'a incluse dans son message concernant la modification de la loi sur les douanes [15.029].

Projet clé en matière de TIC – novoSIPAC: le remplacement du système de paiement des caisses de chômage (SIPAC) avait déjà fait parler de lui en mai 2013, en raison d'une adjudication de gré à gré. Un rapport d'audit du CDF a montré, en novembre 2014, que les adaptations de l'organisation de projet et le travail de conception ont encore pris du retard en raison des cas de corruption découverts à l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Un contrôle de gestion approprié permettrait une surveillance plus précise de l'état réel du développement et de l'utilisation des ressources financières. Dans l'ensemble, le CDF considère qu'une introduction réussie de novoSIPAC est possible, mais pas encore définitivement garantie. Mi-février 2015, la Délégation des finances a eu un entretien avec le chef du DEFR au sujet de la gestion du projet, des compétences de décision techniques et de la responsabilité politique. Elle a alors pu relever certaines lacunes en matière de gouvernance. Dans la configuration actuelle, où l'organe de compensation de l'assurance-chômage, et plus spécifiquement le Centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage, est à cheval entre la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), les problèmes de délimitation des compétences et de conduite sont presque inévitables. La Délégation des finances est persuadée que les problèmes de délimitations de compétences et de responsabilités rencontrés par le projet novoSIPAC s'expliquent aussi par ces problèmes d'interactions entre les structures de l'assurance-chômage et celles du SECO. Elle a donc invité le DEFR à adapter l'organisation de l'organe de compensation de l'assurance-chômage dans les meilleurs délais et à modifier les structures de l'assurance-chômage, soit en les intégrant entièrement dans le SECO soit en les externalisant entièrement de l'administration fédérale.

SIFEM: dans le cadre de divers entretiens, la Délégation des finances s'est intéressée à la situation financière du SIFEM, à la question de savoir si les activités du SIFEM correspondent bien à son mandat légal et au contrôle de gestion du SECO. La délégation constate que les objectifs stratégiques 2014 à 2017 du Conseil fédéral concernant SIFEM SA sont formulés de façon très générale en ce qui concerne la nature des participations. Elle note en particulier qu'il n'y a pas de directives claires sur les investissements dans les domaines sensibles comme le matériel de guerre ou le travail des enfants. Elle demande donc au Conseil fédéral d'envisager la possibilité de modifier les objectifs stratégiques du SIFEM pour les années 2016 et 2017, en examinant quels critères d'exclusion explicites pourraient être inscrits dans la stratégie, en ce qui concerne les domaines d'investissement sensibles.

Projet clé en matière de TIC – SIAC: l'audit du système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) réalisé par le CDF a montré que le contrôle de

gestion du projet était menée de façon adéquate. Une lacune importante relevée par le CDF est le fait que la planification du projet ait été établie sur des bases peu précises et que, de ce fait, elle a dû être modifiée plusieurs fois. Au milieu de l'année 2014, le projet affichait un retard de deux ans et avait coûté sensiblement plus que ce qui avait été prévu au départ. Le CDF a aussi constaté que le fédéralisme suisse était un enjeu majeur pour les projets informatiques et pouvait engendrer des surcoûts élevés, ce qui a suscité des discussions au sein de la Délégation des finances.

Table des matières

Résumé	5682
Table des abréviations	5692
1 Mandat et organisation	5695
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	5695
1.2 Exercice de la haute surveillance par le Parlement et de la surveillance par le Conseil fédéral	5695
1.3 Conséquences du rapport d'enquête des CdF et des CdG concernant le projet informatique INSIEME	5696
1.4 Coordination avec les autres commissions de surveillance	5697
1.5 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	5698
2 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances	5699
2.1 Tâches et méthode de travail du CDF	5699
2.2 Budget du CDF	5700
2.3 Révision de la loi sur le Contrôle des finances	5701
3 Thèmes transversaux	5702
3.1 Personnel	5702
3.1.1 Révision de l'Arrangement 2009	5702
3.1.2 Création de nouveaux secrétariats d'Etat	5703
3.1.3 Modalités de départ des cadres	5704
3.1.4 Délai de carence pour les membres démissionnaires des organes dirigeants	5705
3.1.5 Mesures en cas de soupçon de corruption	5706
3.1.6 Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel	5706
3.1.7 Rapport 2013 sur la rémunération des cadres	5707
3.2 Crédits	5708
3.2.1 DFAE, gestion civile des conflits et droits de l'homme	5708
3.2.2 OFSPO, Championnats d'Europe d'athlétisme	5709
3.2.3 OFROU, programmes de navigation par satellite Galileo et Egnos	5709
3.2.4 Dépassements de crédit	5710
3.2.5 Vue d'ensemble	5710
3.3 Informatique de la Confédération	5711
3.3.1 Stratégie de la Confédération en matière de TIC	5711
3.3.2 Réflexions de fond au sujet des projets clés et des grands projets informatiques	5714
3.3.3 GEVER: gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale	5715
3.3.4 Haute surveillance financière de l'informatique de la Confédération	5717

3.4	Marchés publics de la Confédération	5718
3.4.1	Contrôle stratégique des marchés publics	5718
3.4.2	Adjudications de gré à gré	5723
4	Contrôles effectués par département	5724
4.1	Autorités et tribunaux	5724
4.1.1	Visite d'information à la Chancellerie fédérale	5724
4.2	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	5725
4.2.1	Visite d'information au secrétariat général	5725
4.2.2	Genève internationale: besoin de financement	5726
4.3	Département fédéral de l'intérieur (DFI)	5727
4.3.1	Réforme de la prévoyance vieillesse	5727
4.3.2	Projet clé en matière de TIC: SNAP-EESSI	5728
4.4	Département fédéral de justice et police (DFJP)	5729
4.4.1	Informatique: mise en œuvre des accords de Schengen et de Dublin	5729
4.4.2	IPI: surveillance des sociétés de gestion	5730
4.4.3	Projet clé en matière de TIC: ISS 2	5731
4.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	5732
4.5.1	Gestion des aéroports	5732
4.5.2	armasuisse Acquisitions	5733
4.5.3	armasuisse Immobilier	5734
4.5.4	Informatique du DDPS et projets clés en matière de TIC	5735
4.5.5	Renouvellement des systèmes de gestion des contenus	5736
4.6	Département fédéral des finances (DFF)	5737
4.6.1	Révision du compte d'Etat	5737
4.6.2	Centrale de compensation	5738
4.6.3	AFC: conduite de la division principale de la TVA	5738
4.6.4	Projet clé en matière de TIC: FISCAL-IT (AFC)	5739
4.6.5	Autres projets clés du DFF en matière de TIC	5740
4.6.6	Visite d'information aux ports francs de Genève	5742
4.7	Autres projets clés du DFF en matière de TIC	5743
4.7.1	Visite d'information au SEFRI: surveillance des subventions dans le domaine de la formation professionnelle	5743
4.7.2	OFAG: Identitas	5744
4.7.3	Visite d'information de la CdF-N2 à la CTI et mise en œuvre de la motion Gutzwiller	5745
4.7.4	Domaine des EPF: structures de financement, établissement des comptes, partenariats public-privé	5746
4.7.5	Projet clé en matière de TIC: novoSIPAC (SECO)	5747
4.7.6	SECO: société de financement du développement SIFEM	5749

4.8	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	5750
4.8.1	OFROU: acquisitions par la centrale	5750
4.8.2	Projet clé en matière de TIC: DM 2010 (OFROU)	5751
4.8.3	OFEV: protection contre les crues	5752
5	Conclusions	5753

Annexe:

	Recommandations de la Délégation des finances à l'attention du Conseil fédéral et de l'administration	5754
--	--	-------------

Table des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APC	Association du personnel de la Confédération
APG	Assurance perte de gain
armasuisse	Office fédéral de l'armement
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
BAC	Base d'aide au commandement
BDTA	Banque de données sur le trafic des animaux
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CMS	<i>Content Management System</i> (système de gestion des contenus)
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPS	Commissions de la politique de sécurité des Chambres fédérales
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du DFJP
Cst.	Constitution (RS 101)
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
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
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DGD	Direction générale des douanes
EDO	Entrepôt douanier ouvert
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
fedpol	Office fédéral de la police
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales

GEVER	<i>Elektronisches Geschäftsverwaltungssystem</i> (gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale)
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standard</i> (normes comptables internationales pour le secteur public)
ISS	<i>Interception System Schweiz</i> (système de surveillance des télécommunications)
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)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
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)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFROU	Office fédéral des routes
OI	Organisation internationale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (RS 172.056.11)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PPP	Partenariat public-privé
PUBLICA	Caisse fédérale de pensions
R3	Troisième correction du Rhône
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCPT	Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et l'innovation
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SIAC	Système d'information relatif à l'admission à la circulation
SIC FT	Système d'information et de conduite des Forces terrestres
SIFEM	<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>
SIMAP	Plateforme électronique dans le domaine des marchés publics
SIPAC	Système de paiement des caisses de chômage
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCC	<i>United Communication & Collaboration</i> (communication collaborative unifiée)
UE	Union européenne
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

Rapport

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 dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances. 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).

En vertu de l'art. 169 de la Constitution fédérale (Cst.), 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'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

Conformément à un arrangement que la Délégation des finances a conclu 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. 3.1.1).

Par ailleurs, en vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, de la loi sur les finances (LFC), la Délégation des finances est aussi chargée d'approuver des suppléments urgents au nom et pour le compte du Parlement. Depuis 2011, l'art. 34 LFC exige en outre que les dépassements de crédit de plus de 5 millions de francs soient aussi soumis à la Délégation des finances pour approbation (voir ch. 3.2.4).

1.2 Exercice de la haute surveillance par le Parlement et de la surveillance par le Conseil fédéral

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.). En vertu de l'art. 183, al. 2, Cst., le Conseil fédéral doit aussi veiller à une gestion financière correcte et à garantir une utilisation économique et efficiente des ressources. L'art. 24, al. 1 et 2, OLOGA précise qu'«au moyen de la surveillance, le Conseil fédéral, les départements et la Chancellerie fédérale s'assurent que les tâches fixées par la constitution

et les lois sont exécutées. La surveillance exercée sur l'administration fédérale centrale est complète.»

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 des fonctions hiérarchiques, 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.

Le rapport d'enquête des Commissions des finances (CdF) et des Commissions de gestion (CdG) concernant le projet informatique INSIEME, publié le 21 novembre 2014 (objet 14.057; voir également chap. 1.3 ci-dessous), a montré que la définition des rôles et la délimitation des compétences et des responsabilités ne sont souvent pas aussi claires qu'elles devraient l'être. Il précise ainsi en substance que les compétences et les responsabilités ont toujours manqué de clarté, que les règles et les instructions n'ont souvent pas été suivies et que, la plupart du temps, la plausibilité des informations n'a pas été suffisamment contrôlée. Même si ce rapport concerne un projet informatique bien précis, il met en évidence le besoin impératif d'une clarification dans plusieurs domaines, afin que les organes de surveillance et de haute surveillance puissent exercer leurs fonctions efficacement. Le rapport adresse donc 22 recommandations au Conseil fédéral et formule une motion (surveillance exercée par le CDF) et deux postulats (évaluation de la méthode de gestion de projet HERMES; évaluation des grands projets).

1.3 Conséquences du rapport d'enquête des CdF et des CdG concernant le projet informatique INSIEME

Les Chambres fédérales ont pris acte du rapport d'enquête des CdF et des CdG concernant le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC) à la session d'hiver 2014, après une brève discussion. Les rapporteurs n'ont évoqué le rôle de la haute surveillance et de la Délégation des finances que de façon très marginale. Les Chambres ont examiné les interventions parlementaires découlant de ce rapport (14.4009, 14.4010, 14.4011 et 14.4012) à la session de printemps 2015.

A sa séance extraordinaire du mois de janvier 2015, la Délégation des finances s'est penchée sur les conséquences du rapport INSIEME. Elle a d'abord mené une discussion de fond au sujet des propositions d'amélioration qui la concernent spécifiquement, puis elle a choisi celles dont elle souhaitait examiner la mise en œuvre en 2015. A la suite de cette discussion, la Délégation des finances a décidé d'approfondir plusieurs thèmes.

Premièrement, les rapports avec le CDF. Il s'agit de savoir dans quelle mesure le CDF devrait se limiter à fournir des informations ou s'il doit donner ses propres appréciations à la Délégation des finances et, le cas échéant, sous quelle forme.

Deuxièmement, l'élargissement de la base d'informations. La Délégation des finances doit décider si, à l'avenir, elle souhaite plus souvent vérifier elle-même la plausibilité des informations, par exemple en menant ses propres investigations complémentaires avec le soutien d'experts ou du Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA).

Troisièmement, la définition de priorités plus marquées. La question est ici de savoir d'après quels critères la Délégation des finances choisit les objets qu'elle traite. L'objectif serait de plus se focaliser sur des thèmes essentiels en fonction des risques.

Quatrièmement, le rôle et les tâches du secrétariat. La nécessité d'un renforcement éventuel de l'effectif du SPFA – par exemple pour procéder à un plus grand nombre d'investigations soi-même – ne pourra être examinée que lorsque la Délégation des finances aura clairement défini ses exigences et ses attentes envers son secrétariat.

Il conviendra également de discuter des recommandations du rapport INSIEME concernant l'utilisation systématique et active des instruments de haute surveillance, l'information du public, ainsi que la collaboration, voire la fusion, entre les organes parlementaires de la haute surveillance.

La Délégation des finances a chargé le SPFA d'établir un document de travail résumant les principales recommandations du rapport INSIEME qui la concernent et d'élaborer des mesures d'amélioration. Elle poursuivra ses discussions sur la base de ce document, dans le but d'adopter des mesures concrètes.

1.4 Coordination avec les autres commissions de surveillance

Les commissions et délégations de surveillance du Parlement 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. Étant 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 Délégation des finances et les Commissions des finances coordonnent leurs activités par écrit (lettres) et oralement (comptes rendus réguliers) à leur niveau et par le biais du secrétariat commun, au niveau des secrétariats scientifiques. Depuis début 2014, les comptes rendus oraux de la Délégation des finances au sein des Commissions des finances se font de façon plus extensive et systématique.

Depuis la suppression, il y a quelques années, de la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur), la Délégation des finances et les Commissions de gestion coordonnent leurs activités par le biais de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, en 2014 les deux secrétariats ont tenu quatre séances afin de coordonner leurs activités et de s'informer réciproquement des thèmes prioritaires des commissions et des délégations de surveillance.

Une séance de coordination a également été organisée en décembre 2014 avec le directeur du CDF et le chef du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) dans un but d'information réciproque sur leurs programmes d'audit.

En 2014, la Délégation des finances a plus souvent communiqué directement avec les Commissions de gestion dans un but d'information et de coordination, notamment en leur écrivant au sujet d'objets importants et en leur proposant une coordination concrète pour certains objets.

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 est notamment le cas dans le domaine de la gestion des risques de la Confédération. S'agissant de la haute surveillance des activités relevant de la sécurité de l'État et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion est réglée en détail dans une convention du 1^{er} novembre 2011.

1.5 Organisation de la Délégation des finances et objets traités

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

La Délégation des finances se divise en trois sous-délégations comprenant chacune un membre du Conseil national et un membre du Conseil des États. Ces sous-délégations couvrent les sept départements de la Confédération ainsi que les autorités et tribunaux fédéraux. La Délégation des finances travaille selon le système dit des rapporteurs: chacun de ses membres est responsable de la préparation et de la présentation des objets concernant un ou plusieurs départements. En principe, ils 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 2014, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et huit fois en séance extraordinaire. Les trois sous-délégations ont procédé au total à sept visites d'information.

L'année dernière, le CDF lui a transmis 167 rapports de révision et d'inspection (2013: 132), dont 77 relevaient des attributions de la délégation (2013: 56). La Délégation des finances a également traité 48 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (2013: 112) et 15 propositions de rémunération de cadres supérieurs (2013: 22) conformément à l'Arrangement 2009. Elle a en outre traité trois demandes de crédit de paiement (2013: 1) qu'elle a partiellement approuvées, pour un montant avoisinant 35,1 millions de francs (2013: 450 000 francs). La délégation a par ailleurs approuvé un dépassement de crédit de 7,5 millions de francs (voir chap. 3.2).

2 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances

2.1 Tâches et méthode de travail 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 la 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:

- la surveillance financière s'exerce selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité (art. 5);
- les tâches de contrôle consistent notamment à examiner la gestion financière, les systèmes de contrôle interne, les applications informatiques, l'adéquation des prix appliqués aux achats de la Confédération et le 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 il conseille les Commissions des finances et la Délégation des finances (art. 7);
- le champ du contrôle couvre les unités centrales et décentralisées de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières, les organisations auxquelles la Confédération a confié des tâches publiques, les entreprises de la Confédération, 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). La Banque nationale suisse (BNS) et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) – exception faite du domaine de l'assurance militaire – ne sont pas soumises à la surveillance du CDF (art. 19);
- le CDF apporte son soutien aux inspections des finances de l'administration fédérale en assurant 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 et le remet à la Délégation des finances, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier (art. 14 LCF). Les comptes rendus du CDF sont un instrument important dont la Délégation des finances se sert dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance des 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 de la préparation et du suivi des visites d'information et des mandats spéciaux. Selon l'art. 1, al. 2, LCF, la Délégation des finances peut aussi lui confier des mandats; le CDF peut toutefois refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation de son programme de révision.

En vertu de la loi sur la transparence (LTrans), le CDF est, sur demande, tenu de publier ses rapports d'audit. Dans son rapport d'activité 2012 (chap. 1.4), la Délégation des finances partageait l'inquiétude du CDF qui craignait que cela puisse inciter

les services contrôlés à retenir des informations pour éviter de voir des détails délicats s'étaler dans la presse. En juin 2014, après sept années de pratique, le CDF a cependant tiré un bilan globalement positif de la mise en œuvre de la LTrans: si la publication de ses rapports complique parfois la collaboration avec les entités surveillées, elle ne nuit pas pour autant à la qualité de ses travaux. Fort de ce constat, le CDF a décidé qu'il publierait désormais ses rapports de manière systématique. La Délégation des finances salue ce changement de pratique décidé par le CDF, car ces rapports sont utiles pour évaluer l'organisation, les missions et les activités de l'administration et ils présentent, par-là même, un intérêt pour le public.

La Délégation des finances est également satisfaite de trois changements de pratique annoncés en mai 2014. Tout d'abord, le CDF entend informer de façon plus systématique les chefs de département, voire le Conseil fédéral, lorsqu'il constate des anomalies critiques (art. 15, al. 3, LCF). Il veut aussi transmettre systématiquement à la direction du département concerné, les recommandations contestées par un office fédéral (art. 12, al. 3, LCF). Enfin, il a décidé que les rapports d'audit relatifs aux unités administratives seraient désormais remis aux offices assumant des tâches interdépartementales lorsque les faits relevés influent sur la mise en œuvre de leurs prescriptions ou sur la collaboration.

2.2 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 projet et le défend, si nécessaire, devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3, LParl). La demande de budget du CDF pour 2015 atteignait un montant total d'environ 26,9 millions de francs, en hausse de 2,6 millions de francs (2014: 24,3 millions). Cette augmentation considérable correspond à des augmentations dans les domaines du personnel (+ 1,2 million) et des charges de biens et services et charges d'exploitation (+ 1,4 million, dont 1,2 million au titre est des charges de biens et services liées à l'informatique).

Le CDF sollicitait une augmentation globale des crédits au titre des charges de personnel d'environ 2,2 millions de francs pour les exercices 2015 et 2016 (+1,2 million en 2015 et +1 million en 2016), dans le but de créer 11,5 nouveaux postes. Selon le CDF, cette augmentation de l'effectif est nécessaire pour couvrir correctement les risques d'audit, en particulier dans le champ d'application de l'art. 8 LCF: le CDF considère ainsi qu'il n'a pas pu exercer une surveillance suffisante sur plusieurs organisations auxquelles la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques (par ex. Swissgrid, Billag, ASRE, FIPOI) et sur des entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social (par ex. RUAG, SIFEM, Sapomp, Skyguide, La Poste, CFF). Il estime aussi qu'il est indispensable d'intensifier les examens de prix, les audits de projet et les évaluations de subventions, ainsi que de renforcer le suivi systématique de la mise en œuvre de ses recommandations (follow-up).

La Délégation des finances a été informée de manière détaillée, par le directeur du CDF, des raisons des augmentations des budgets 2015 et 2016. La discussion qui s'en est suivie a notamment porté sur la demande d'augmentation de l'effectif et, en fin de compte, la Délégation des finances a admis que de toute évidence le CDF ne pouvait assumer ses tâches que de façon incomplète dans plusieurs domaines, faute

de ressources. Par conséquent, elle a approuvé l'augmentation échelonnée de l'effectif sollicitée par le CDF. Les Commissions des finances et le Parlement ont approuvé le budget 2015 du CDF sans opposition.

2.3 Révision de la loi sur le Contrôle des finances

Au printemps 2014, le CDF a proposé toute une série de modifications de la LCF à la Délégation des finances. Il s'agissait en particulier de questions en relation avec la production de pièces (art. 4 LCF) et d'adaptations linguistiques et terminologiques. Le CDF demandait également que l'on biffe l'art. 19, al. 1, let. b, LCF afin que la CNA soit aussi assujettie à sa surveillance financière. La Délégation des finances estime que les adaptations proposées par le CDF sont pertinentes.

Fin novembre 2014, à la suite de la publication des résultats de l'enquête INSIEME des CdF et des CdG, les CdG ont déposé deux motions identiques intitulées «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF» (objets 14.4009 et 14.4010) dans les deux Chambres. Toutes deux ont été traitées par le Parlement à la session de printemps 2015. Les modifications exigées par cette motion concernent notamment la transmission des rapports d'audit aux chefs des départements, l'annonce aux CdG des manquements importants constatés dans la gestion des affaires, la communication des défauts constatés aux offices assumant des tâches interdépartementales et le suivi des recommandations pendantes importantes.

La Délégation des finances a convenu avec le CDF que celui-ci ferait valoir l'ensemble de ses propositions dans le cadre du message relatif à la LCF qui sera élaboré en réponse aux motions susmentionnées.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a particulièrement discuté de l'assujettissement de certaines entités à la LCF. Lors de l'examen de la loi sur la radio et la télévision par le Conseil des Etats, le président de la Délégation des finances a déposé une proposition selon laquelle, à l'avenir, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) devait aussi être assujettie à la surveillance du CDF. Il demandait donc de biffer la disposition d'exclusion correspondante dans la LRTV. Toutefois, cette proposition a été rejetée. La Délégation des finances pense que, pour le moment, l'assujettissement de la SSR à la LCF n'est pas susceptible de réunir une majorité politique. En revanche, elle estime que la situation est bien différente en ce qui concerne la CNA et considère que cette exception historique du champ de la surveillance exercée par le CDF n'est plus pertinente.

En janvier 2015, la Délégation des finances a fait un nouveau point de la situation sur la révision de la LCF, en particulier à la lumière des conclusions du rapport d'enquête concernant le projet informatique INSIEME. Elle a alors défini la suite de la procédure et décidé de proposer à la CdF-E la suppression de l'art. 19, al. 1, let. b, LCF (assujettissement de la CNA).

Il s'agira encore, dans le cadre de la révision de la loi, de supprimer l'art. 18, al. 2, LCF, désormais dépassé par l'évolution du droit. Cette disposition exige en effet que la nomination du secrétaire de la Délégation des finances et des Commissions des finances par la Délégation administrative soit soumise à l'approbation de la Délégation des finances (voir art. 27, al. 1, let. d, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement; RS 171.115). La Délégation des finances est d'avis que cette règle n'a plus lieu d'être et que le secrétaire de la Délégation des finances et des Commissions

des finances doit être nommé selon la même procédure que le secrétaire des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion. La Délégation des finances proposera donc l'abrogation de l'art. 18, al. 2, LCF dans le cadre de la révision de cette loi.

Proposition à l'attention de la Commission des finances du Conseil des Etats

La Délégation des finances propose à la CdF-E d'introduire une motion de commission exigeant la suppression de l'art. 19, al. 1, let. b, de la loi sur le Contrôle des finances, de façon à assujettir la CNA à la surveillance financière du CDF.

3 Thèmes transversaux

3.1 Personnel

3.1.1 Révision de l'Arrangement 2009

La surveillance, par la Délégation des finances, des affaires relatives au droit du personnel est réglée dans un arrangement conclu avec le Conseil fédéral. Cet arrangement 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 des entités de la Confédération devenues autonomes.

A la suite de diverses modifications du droit régissant le personnel de la Confédération, il est apparu nécessaire d'adapter l'Arrangement de novembre 2009. Divers aspects ont été remis à niveau en étroite collaboration avec l'Office fédéral du personnel (OFPER) et le nouvel Arrangement 2015 a pu être signé par le Conseil fédéral et la Délégation des finances le 1^{er} décembre 2014. Il convient de s'arrêter ici sur quelques-unes des modifications intervenues.

Depuis le 1^{er} juillet 2013, le montant des indemnités de départ est limité à un salaire annuel, en vertu de l'art. 19, al. 5, de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). L'ancienne réserve d'approbation de la Délégation des finances concernant les indemnités dépassant ce montant était donc devenue caduque. Par ailleurs, la modification de l'art. 19, al. 8, LPers a supprimé la possibilité de verser une rente de vieillesse en lieu et place d'une indemnité de départ. Par conséquent, l'obligation de rendre compte à la Délégation des finances des coûts de ces rentes était aussi devenue caduque.

En juillet 2013, les modèles de retraite anticipée applicables à certaines catégories de personnel ont été supprimés pour le personnel militaire, le corps des gardes-frontière et les collaborateurs soumis à la discipline des transferts du DFAE. Dans le nouveau système, les prestations particulières sont versées en cours de carrière sous la forme de cotisations d'épargne supplémentaires dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Il n'y a donc plus de montants élevés à verser en fin de carrière au titre de la réserve mathématique et des indemnités. L'ancien système de comptes rendus à la Délégation des finances est donc devenu obsolète.

Selon l'art. 53 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers), l'évaluation des fonctions incombe aux départements pour les classes de salaire 1 à 31. Ceux-ci peuvent déléguer une partie de leurs compétences aux offices qui leur sont directement subordonnés. La Délégation des finances renonce désormais aux comptes rendus de l'OFPER sur l'évaluation de ces fonctions. Jusqu'à présent, cet office informait annuellement la délégation de l'évolution de ces évaluations. Il s'agissait toutefois d'un compte rendu purement quantitatif, qui ne permettait aucun pilotage et occasionnait un grand travail de collecte de données. Une appréciation qualitative de l'évaluation des fonctions nécessiterait un examen individuel des décisions de classification par la Délégation des finances, ce qui exigerait énormément de ressources. Avec le catalogue des fonctions de référence entré en vigueur en 2008, l'OFPER a jeté les bases d'une évaluation uniforme des fonctions. La Délégation des finances considère toutefois que cela ne garantit pas, en soi, une application uniforme au sein des départements. Elle va donc poursuivre ses discussions avec l'OFPER afin de déterminer quelles mesures sont susceptibles de garantir une application correcte et uniforme des fonctions de référence pour les classes de salaire 1 à 31. A cette fin, elle a prié le Conseil fédéral de lui présenter un aperçu des délégations de compétence et des instruments de contrôle pour chaque département.

3.1.2 Création de nouveaux secrétariats d'Etat

Fin septembre 2012, dans le cadre de l'examen du message additionnel sur la réforme du gouvernement, le Parlement a adopté une modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) qui prévoit principalement un modeste élargissement des tâches des secrétaires d'Etat. En plus de celles qui leur étaient attribuées jusque-là dans les relations avec l'étranger, le nouvel art. 45a, al. 1, LOGA prévoyait que les secrétaires d'Etat puissent seconder et décharger les chefs de département dans un domaine clairement délimité de leur département. Le 30 janvier 2013, le Conseil fédéral avait chargé les départements d'examiner l'opportunité de nommer de nouveaux secrétaires d'Etat. Il était d'avis que les départements étaient le mieux à même d'apprécier s'il y avait lieu de créer un secrétariat d'Etat supplémentaire dans leur domaine de compétences respectif.

Fin avril 2013, dans un courrier adressé au Conseil fédéral, la Délégation des finances avait regretté l'absence, à son sens, d'une conception globale relative à l'institution des secrétariats d'Etat. Elle avait expliqué qu'une telle conception était nécessaire pour s'assurer que le besoin effectif soit déterminé sur la base de critères universels et transparents. Elle avait alors prié le Conseil fédéral de tenir dûment compte de cette réflexion lors de l'analyse des propositions des départements.

A l'occasion de la transformation de l'Office fédéral des migrations en un secrétariat d'Etat, en septembre 2014, la Délégation des finances s'est à nouveau penchée sur ce thème. Elle a alors prié le Conseil fédéral de préciser les critères présidant à la création d'un secrétariat d'Etat et d'examiner si l'investissement d'un secrétaire d'Etat devait impérativement se traduire par une classe de traitement supérieure. Dans sa réponse du 15 octobre 2014, le Conseil fédéral lui a répondu en substance qu'il lui semblait quasiment impossible de déterminer à l'avance tous les cas de figure où l'institution d'un secrétariat d'Etat pourrait s'avérer nécessaire. Sa volonté est d'en considérer la création en fonction des développements politiques dans un domaine donné, de manière à tenir compte des besoins réels et tangibles. Au reste, le Conseil

fédéral partage l'avis de la Délégation des finances et estime qu'il faut faire preuve d'une très grande retenue en la matière et que la création de secrétariats d'Etat doit rester exceptionnelle. Enfin, le Conseil fédéral a relevé que, jusqu'à présent, la classe de fonction des secrétaires d'Etat n'avait pas été déterminée en raison du titre, mais des fonctions exercées.

La Délégation des finances a pris acte de l'avis du Conseil fédéral, selon lequel l'élaboration d'une conception pour la création des secrétariats d'Etat n'est pas pertinente. A l'avenir, elle examinera toutefois les demandes d'un œil critique et veillera à ce que le Conseil fédéral reste conséquent avec son intention de n'investir de nouveaux secrétaires d'Etat qu'avec la plus grande retenue. En tout état de cause, dans le contexte des relations extérieures, il existe toujours la possibilité d'attribuer le titre de secrétaire d'Etat pour une durée limitée. S'agissant du traitement, la Délégation des finances constate que les maxima des classes de fonction 32 à 37 augmentent de façon relativement linéaire, mais que lors du passage à la classe 38, le saut est énorme puisqu'il atteint environ 20 %. La délégation ne comprend pas les raisons de cette situation et elle s'en est entretenue avec la directrice de l'OFPER, début février 2015. Elle a alors pu prendre acte de ce que l'office est conscient de ce problème et qu'il s'est attaché à le régler.

3.1.3 Modalités de départ des cadres

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante prévue aux termes de l'Arrangement 2009, la Délégation des finances a remarqué que, dans un cas particulier, la période de suspension qui s'est écoulée entre le dernier jour de travail d'un directeur d'office et la fin des rapports de travail était relativement longue. Il est ensuite apparu que l'office compétent, à savoir l'OFPER, n'avait pu prendre connaissance de la proposition du département concerné au Conseil fédéral que dans le cadre de la procédure de co-rapport, contrairement à la pratique usuelle. De plus, l'OFPER n'a pu évaluer ce dossier personnel que dans les grandes lignes, faute d'avoir pu consulter des documents déterminants.

La Délégation des finances a alors demandé à l'OFPER de lui remettre un rapport sur le déroulement de cette affaire et sur les conditions de départ convenues avec le directeur d'office. Se fondant sur une prise de position ultérieure du département concerné, l'OFPER est arrivé à la conclusion que, dans le cas d'espèce, la procédure s'était déroulée correctement d'un point de vue juridique. La Délégation des finances porte cependant un regard critique sur le fait que des directives n'ont pas été respectées, s'agissant de l'implication de l'OFPER. Elle considère aussi que la convention passée avec le directeur concerné était très généreuse, surtout en ce qui concerne la durée de la période de suspension. Dans ce contexte, la Délégation des finances a pris connaissance avec satisfaction de la modification de l'art. 103a Opers (qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2015), selon laquelle, à l'avenir, une suspension ne pourra pas durer plus longtemps que la durée du préavis de résiliation ordinaire. Auparavant, aucune durée maximale n'était prévue.

3.1.4

Délai de carence pour les membres démissionnaires des organes dirigeants

A la suite de la démission du directeur de la FINMA, début 2014, la Délégation des finances s'est entretenue avec l'OFPER des circonstances de ce départ, qui s'est concrétisé très rapidement. La principale question qui se posait était de savoir si le préavis de résiliation avait été respecté et sur quelle base légale se fondait le délai de carence (*cooling-off period*) de six mois convenu avec la personne concernée. Le délai de carence vise à empêcher que des cadres dirigeants n'assument, immédiatement après leur démission, de nouvelles tâches incompatibles avec leur activité précédente. La délégation s'est aussi demandée si, au vu des conflits d'intérêts potentiellement importants, un délai de carence de six mois était suffisant et s'il y avait lieu d'intervenir dans ce domaine auprès d'autres organes dirigeants. Dans un courrier du mois de juin 2014, la Délégation des finances a posé ces questions à la FINMA et au Conseil fédéral.

Dans sa réponse de fin juillet 2014, la FINMA renvoie aux dispositions applicables de l'ordonnance sur le personnel FINMA du 11 août 2008 (RS 956.121). L'art. 9, al. 2, de cette ordonnance prévoit un préavis de résiliation de six mois pour les membres de la direction et l'art. 38 règle les principes de conduite des collaborateurs de la FINMA. Sur la base de cette disposition, le conseil d'administration de la FINMA a édicté un code de conduite, dont l'art. 15 définit les principes de conduite applicables en cas de conflit d'intérêt, lorsqu'un collaborateur est sur le point de quitter la FINMA pour entrer au service d'un assujéti. Ce code de conduite fait partie intégrante du contrat de travail des collaborateurs de la FINMA. Au reste, la FINMA souligne que la *cooling-off period* de son ancien directeur était une suspension pendant les rapports de travail et non une indemnité pour un délai de carence.

Dans sa réponse de début août 2014, le Conseil fédéral rappelle quant à lui les règles qu'il avait fixées fin 2013 pour la démission du président du conseil d'administration de la FINMA. Il estime cependant qu'il n'y a aucune raison de prendre également pour le directeur de la FINMA des mesures concernant un délai de carence. Il indique par ailleurs que, dans le cadre de la mise en œuvre de diverses initiatives parlementaires concernant les mandats exercés par d'anciens conseillers fédéraux, la CIP-N avait aussi exigé un délai de carence pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique de la Confédération, exigeant même explicitement une adaptation en ce sens de la loi sur la surveillance des marchés financiers. Ce projet avait toutefois échoué devant les Chambres fédérales.

En décembre 2014, la Délégation des finances a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral de créer, d'ici fin 2015, un cadre juridique pour l'instauration d'un délai de carence lors du départ de membres d'organes dirigeants. Selon le Conseil fédéral, il n'est pas nécessaire d'adopter une réglementation générale sur les délais de carence. En revanche, il doit être possible d'envisager un délai de carence pour certains membres d'organes dirigeants et de commissions extraparlimentaires investis de tâches de surveillance et de réglementation, lorsque leur passage sans transition dans un domaine soumis à la surveillance menace la crédibilité et donc la réputation de l'autorité, en raison d'un possible conflit d'intérêts. Le délai de carence devrait être de six mois au minimum et de douze mois au maximum. La somme des honoraires versés pendant ce laps de temps et des autres revenus réalisés ne doit pas dépasser le montant des honoraires versés précédemment.

3.1.5 Mesures en cas de soupçon de corruption

Durant l'exercice sous revue, dans le sillage des soupçons de corruption concernant un collaborateur du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et de l'enquête pénale visant un collaborateur de l'AFC en relation avec le projet INSIEME, la Délégation des finances s'est penchée sur les possibilités d'intervention de l'employeur prévues par le droit du personnel, lorsqu'une enquête administrative ou pénale est ouverte à l'encontre d'un agent de la Confédération.

L'examen de ces cas a confirmé le constat que la Délégation des finances avait déjà posé par le passé, à savoir que lorsqu'une procédure est ouverte à l'encontre d'un agent de la Confédération, celui-ci est suspendu, mais son contrat de travail n'est pas résilié. Dans certaines circonstances, le salaire peut donc continuer à être versé pendant de nombreux mois. La Délégation des finances estime que, dans ces cas de figure, l'administration attend généralement trop longtemps avant d'agir. Selon elle, lorsque des soupçons concrets se portent sur un collaborateur, il serait judicieux de le licencier, d'autant que dans la plupart des cas, ce genre d'événement conduit à une rupture de la relation de confiance.

Au printemps 2014, la Délégation des finances a abordé cette problématique avec l'OFPER lors d'un entretien. Elle a alors été informée qu'à l'initiative du CDF et en collaboration avec le Ministère public de la Confédération (MPC), l'OFPER était en train de sonder les possibilités légales d'intervention pour les nouveaux cas. Ces travaux ont débouché, en septembre 2014, sur un guide à l'attention des responsables hiérarchiques, dont le but est de les aider à se positionner en cas de soupçon de corruption. Selon cette «liste de contrôle relative aux mesures à prendre au niveau du personnel et de l'organisation en cas de soupçon de corruption fondé concernant des employés de la Confédération», si les soupçons sont avérés, il faut envisager la suspension du collaborateur concerné, voire la réduction ou la suppression du salaire. Si les soupçons portent sur des actes graves, punissables en vertu du code pénal, un licenciement immédiat peut être prononcé. Si les faits ne sont pas clairs, l'OFPER recommande d'ouvrir une enquête administrative. La Délégation des finances est satisfaite de l'élaboration de ce document.

3.1.6 Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel

La procédure d'affectation des ressources en personnel mise en place en 2011 prévoit que le Conseil fédéral procède chaque année, au mois de février, à une évaluation de la situation en matière de personnel et qu'il fixe à partir de là une limite à l'évolution des charges de personnel pour le prochain budget. En février 2014, le Conseil fédéral a chargé le DFF de réduire de 25,2 millions de francs les ressources prévues au titre des mesures salariales dans le plan financier 2015. Simultanément, il a décidé que la croissance des charges de personnel dans le budget 2015 devait se situer dans une fourchette-cible de 0,7 à 1,0 % par rapport au budget 2014. Le DFF a été chargé d'intégrer la limite inférieure de cette fourchette dans les directives budgétaires.

Fin juin 2014, le Conseil fédéral a décidé de relever le plafond des dépenses de 15,2 millions de francs au total pour le budget 2015. Sur les 223,5 postes occasion-

nant un relèvement du plafond de dépenses qui ont été demandés par les départements, il en a reporté 7 jusqu'à une évaluation globale de la situation (DFJP/fedpol) et 17 autres jusqu'en 2016 (AFC, procédure en matière d'assistance administrative et contrôles fiscaux). Les 199,5 postes octroyés et occasionnant un relèvement du plafond des dépenses sont ainsi financés à 85 %. Par ailleurs, 98,6 postes supplémentaires ont été créés sans incidences budgétaires et un poste a été imputé sur des crédits de biens et services.

La mise en œuvre de ces mesures a entraîné une augmentation des dépenses de personnel de 1,33 % pour 2015. Cela reste inférieur aux taux de croissance de ces dernières années (budget 2011: +3,9 %; 2012: +3,2 %; 2013: +1,9 %; 2014: +2,1 %). Pour la Délégation des finances, cela montre que la procédure mise en place en 2011 a visiblement permis de mettre un frein à la forte croissance des charges de personnel observée entre 2007 et 2010. Elle soutient les efforts déployés par le Conseil fédéral et l'encourage à poursuivre les mesures mises en œuvre grâce à cette nouvelle procédure et à contrôler étroitement la croissance des dépenses de personnel, qui représentent un poste de coûts très important parmi les dépenses propres de l'administration fédérale.

A la suite d'un audit du CPA, le Conseil fédéral a en outre décidé qu'un certain nombre de prestations fournies par des tiers externes le seraient dorénavant par du personnel de la Confédération. Ces internalisations sont justifiées en partie par des motifs économiques (coûts moindres) et en partie par des motifs sécuritaires (risques). Dans la plupart des cas, il s'agit de tâches d'exécution qui étaient effectuées par des collaborateurs externes et qui comportaient de gros risques de réputation et de dépendance pour la Confédération, en particulier dans le domaine de l'informatique. Le montant de ces internalisations, soit les charges de personnel supplémentaires, s'élève à 24 millions de francs (151 postes). La Délégation des finances a pris acte du fait que, selon l'OFPER, ces internalisations se traduisent par une économie nette de 5 millions de francs au niveau des finances fédérales (voir ch. 1.1 de la «Documentation complémentaire concernant le personnel – Budget 2015» d'août 2014).

3.1.7 Rapport 2013 sur la rémunération des cadres

En vertu de l'art. 6a LPers, les entreprises et les établissements de la Confédération sont tenus de rendre compte, chaque année, des principales conditions d'engagement des membres de leur conseil d'administration et de la direction. Ces entreprises et établissements sont rattachés à un département qui est chargé d'en surveiller les activités. Ce rôle consiste notamment, pour le département concerné, à collecter et à évaluer les données. L'OFPER rassemble les rapports et les transmet au Conseil fédéral et à la Délégation des finances. Le rapport sur la rémunération des cadres comprend en particulier des informations sur les effectifs, les salaires et honoraires, les bonus et les systèmes de rémunération. Le rapport 2013 contenait pour la première fois des informations sur le Fonds de compensation AVS/AI/APG, l'Institut fédéral de métrologie (METAS) et PostFinance SA.

Depuis 2012, le rapport sur la rémunération des cadres contient aussi des indications sur la représentation des communautés linguistiques et des sexes dans les organes dirigeants. Le Conseil fédéral a d'ailleurs édicté des directives à ce sujet à fin 2013, en définissant des valeurs de référence pour la représentation des communautés

linguistiques et un quota cible pour la représentation des sexes. Son objectif est de garantir une représentation équitable des communautés linguistiques et des sexes dans les organes dirigeants des entreprises et des établissements proches de la Confédération. Ces mesures sont entrées en force début 2014 et leurs effets pourront être évalués dans le cadre du rapport 2014 sur la rémunération des cadres.

Lors de l'examen du rapport 2013, la Délégation des finances a notamment discuté du système de rémunération du directeur général de RUAG, dont le traitement se compose d'un salaire de base et d'une composante variable liée à la performance (bonus annuel). Le calcul de ce bonus dépend à 80 % d'indicateurs financiers du groupe et à 20 % de la réalisation d'objectifs personnels. Sous un angle purement comptable, le calcul du traitement du directeur général de RUAG est correct. Cependant, les critères qui président concrètement à la définition des objectifs et à l'évaluation de leur réalisation demeurent flous et ce, en dépit d'un rapport complémentaire fourni fin octobre 2014 par RUAG. La Délégation des finances a donc décidé d'aborder cette question lors de son prochain entretien avec le chef du DDPS.

3.2 Crédits

3.2.1 DFAE, gestion civile des conflits et droits de l'homme

En 2014, la Suisse a assuré la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Les ressources nécessaires avaient été validées par le Parlement dans le cadre du budget 2014. Lors de la planification des crédits, des réserves avaient été prévues pour faire face à des événements imprévus au sein de l'OSCE. Cependant, la crise ukrainienne a très fortement sollicité la présidence suisse, qui a pris plusieurs initiatives politiques visant à mettre fin aux violences et à trouver une solution pacifique au conflit. La mise sur pied de la mission d'observation de l'OSCE, l'observation des élections présidentielles et législatives anticipées, l'intervention de deux ambassadeurs extraordinaires, ainsi que d'autres projets ont entraîné un dépassement du budget. Les mesures additionnelles destinées à gérer la crise en Ukraine ne pouvant souffrir aucun report, le DFAE a demandé un crédit supplémentaire urgent de 6 millions de francs (sans compensation).

La Délégation des finances a discuté avec le chef du DFAE des raisons de ce crédit. Elle s'est notamment renseignée sur sa nécessité, son imprévisibilité et son urgence, ainsi que sur les possibilités de compensation dans le budget du département. Sur la base des informations reçues, la Délégation des finances a conclu que l'action de la présidence suisse de l'OSCE dans le conflit ukrainien était incontestable. Elle n'a cependant pas été pleinement convaincue par l'argument du DFAE selon lequel l'engagement de la Suisse serait compromis, faute de liquidités, si cette avance ne lui était pas accordée. Elle a aussi émis des doutes quant à savoir si ce montant ne pouvait vraiment pas être compensé. Après avoir soupesé tous les arguments, la majorité des membres de la Délégation des finances ont approuvé le crédit urgent.

3.2.2 OFSPO, Championnats d'Europe d'athlétisme

Fin août 2014, le DDPS a sollicité un crédit supplémentaire urgent de 700 000 francs au titre des Championnats d'Europe d'athlétisme de Zurich, cette manifestation ayant généré un déficit important en raison de recettes sensiblement moins élevées que prévu. La Délégation des finances s'est entretenue avec le directeur de l'Office fédéral des sports (OFSPO) afin de se renseigner sur les motifs de la demande de crédit et sur les mesures prises par les différents acteurs jusqu'à ce moment-là.

La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que les conditions d'urgence posées à l'art. 34, al. 1, LFC n'étaient pas remplies, car la société anonyme «Leichtathletik EM 2014 AG» ne risquait pas la faillite immédiate si les fonds lui étaient octroyés ultérieurement. Elle a donc estimé qu'il était encore possible de traiter cette demande de crédit dans le cadre du deuxième supplément ordinaire 2014.

La demande de crédit supplémentaire du DDPS a ensuite été examinée par les Commissions des finances dans le cadre de l'examen du budget. Le rapport complémentaire demandé à l'OFSPO, que celui-ci a rendu à mi-octobre 2014, présentait de manière détaillée la situation initiale, l'évolution de la vente des billets et le plan d'assainissement. Le montant du crédit est resté identique, soit 700 000 francs. Les discussions menées au sein de la sous-commission 3 de la CdF-N ont toutefois montré que le déficit de cette manifestation sportive s'établissait encore à 1,7 million de francs à fin octobre 2014, montant dont la moitié environ devait être prise en charge par la Confédération ainsi que le canton et la ville de Zurich, à raison d'un tiers chacun. La part de la Confédération se montait donc à 300 000 francs. Par conséquent, les Commissions des finances ont proposé aux Chambres fédérales de ramener ce supplément de 700 000 à 300 000 francs. Le Parlement a finalement approuvé ce crédit supplémentaire.

3.2.3 OFROU, programmes de navigation par satellite Galileo et Egnos

Un traité de coopération entre la Confédération suisse et l'Union européenne (UE) règle la mise en œuvre de ces programmes de navigation. Le calcul de la contribution annuelle de la Suisse repose, d'une part, sur le montant des ressources affectées à ces programmes par l'UE et, d'autre part, sur le ratio entre le PIB de la Suisse et celui de l'UE. Au moment d'établir son budget, l'Office fédéral des routes (OFROU) doit émettre des hypothèses et ce n'est qu'en cours d'exercice qu'il peut disposer de données plus récentes et donc plus fiables. Il est ainsi apparu, au cours de l'été 2014, que les ressources engagées par l'UE étaient en hausse d'environ 11 % par rapport aux prévisions et que la part de la Suisse basée sur le ratio des PIB s'était également fortement accrue (passant de 3,0 à 3,8 %). De ce fait, la contribution 2014 de la Suisse a augmenté d'environ 28,7 millions de francs par rapport au montant inscrit au budget.

Il va de soi, pour la Délégation des finances, que la Suisse ne peut se soustraire à ce type d'engagements internationaux. Elle a donc estimé que le crédit supplémentaire était fondé. Elle a également jugé que le critère de l'urgence était rempli, car en cas d'octroi dans le cadre du deuxième supplément ordinaire 2014, la Suisse aurait dû payer un intérêt moratoire d'environ 60 000 francs.

3.2.4 Dépassesments de crédit

Depuis 2011, en vertu de l'art. 34 LFC tout dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs doit être approuvé par la Délégation des finances. Le Conseil fédéral soumet l'ensemble des dépassements de crédit au Parlement pour approbation a posteriori, en même temps que le compte d'Etat.

En décembre 2014, le Conseil fédéral a soumis à la Délégation des finances un dépassement de crédit urgent de 7,5 millions de francs pour le domaine des paiements directs de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Les paiements en question, versés en 2014, étaient les premiers octroyés selon le nouveau système prévu par la politique agricole 2014–2017. A la suite d'un nombre plus élevé que prévu de demandes de traitement ultérieur provenant de trois cantons, il manquerait à l'OFAG 7,5 millions de francs pour effectuer les paiements définitifs à l'échéance prévue de fin décembre 2014. Un entretien avec le directeur de l'OFAG a permis à la Délégation des finances de faire le point de la situation et de constater que les droits au financement étaient réels et que le plafond des dépenses serait respecté. Les besoins supplémentaires seront entièrement compensés avec les contributions 2015. Dans ces circonstances, la Délégation des finances a estimé que les critères de l'imprévisibilité et de l'urgence étaient remplis et elle a donc approuvé l'avance au titre de ce dépassement de crédit.

Aucun autre dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs n'a été présenté à la Délégation des finances jusqu'à fin 2014.

3.2.5 Vue d'ensemble

En 2014, la Délégation des finances a dû examiner trois suppléments urgents et un dépassement de crédit. Comme cela a été indiqué au chiffre 3.2.2, elle a refusé l'un des crédits urgents et demandé à son auteur de passer par la voie du deuxième supplément ordinaire 2014. Elle a approuvé les autres crédits pour un montant global d'environ 34,7 millions de francs (suppléments urgents) et 7,5 millions de francs (dépassement).

Le nombre et le volume des crédits pour lesquels la Délégation des finances a approuvé une avance ont certes été légèrement plus élevés qu'en 2013, mais nettement inférieurs à la moyenne des dernières années (voir tableau 1). La délégation constate à nouveau que son attitude restrictive incite progressivement l'administration fédérale à faire preuve d'une grande retenue en matière de demandes de crédits supplémentaires urgents. Comme le montre l'exemple de la demande de l'OFSP, le refus de l'urgence peut parfois ouvrir la voie à une solution plus avantageuse pour la Confédération, sur le plan financier.

Evolution des crédits supplémentaires avec incidence financière*) octroyés de 2005 à 2014

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)
2005	317	0,6		42	1461
2006	750	1,4		360	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
2014	413	e) 0,2	35	8,5	2881

*) 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 des 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

3.3 Informatique de la Confédération

3.3.1 Stratégie de la Confédération en matière de TIC

Au cours des dernières années, la Délégation des finances s'est intéressée à plusieurs reprises à l'informatique de la Confédération. En 2013, elle avait intensifié sa surveillance axée sur les risques, ce qui l'avait conduite à adresser toute une série de recommandations au Conseil fédéral par le biais de son rapport d'activité 2013 (ch. 2.3.1). Ces recommandations traitaient des sujets suivants: recensement de l'ensemble du personnel informatique de la Confédération, prise de responsabilité de la direction des offices, mise en œuvre des directives dans le domaine des TIC, sélection des projets clés en matière de TIC, structure des crédits relatifs aux grands projets informatiques, développement de la gestion de projet, de la gestion des offices et du contrôle de gestion en matière de TIC, développement de la gestion du portefeuille des projets informatiques et enfin développement des rapports adressés au Conseil fédéral. Durant l'année sous revue, la délégation a examiné l'avis du Conseil fédéral et, à l'occasion de diverses séances et de plusieurs entretiens avec des chefs de départements, elle s'est tenue informée de la mise en œuvre des mesures engagées. Les principaux aspects de ce suivi sont rapportés ci-après.

Projets clés en matière de TIC (voir également ch. 3.3.2 ci-dessous)

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a désigné treize projets clés en matière de TIC dans le cadre de sa stratégie informatique. Aucun de ces projets ne touche cependant à des domaines demandant un financement spécial, tels que l'armée ou la construction de routes. La Délégation des finances a donc invité le Conseil fédéral à soumettre au processus de sélection des projets clés l'ensemble des projets et programmes informatiques de la Confédération qui portent sur des systèmes informatisés d'importance stratégique, nécessitent des ressources importantes, présentent un haut degré de complexité et comportent de nombreux risques, et ce, indépendamment de leur mode de financement. Le Conseil fédéral s'est dit prêt à examiner de plus près la possibilité d'adopter ce processus. La Délégation des finances maintient que certains projets informatiques importants concernant l'armée et la construction de routes peuvent également être considérés comme des projets clés et doivent par conséquent être soumis et au contrôle renforcé du CDF et à la haute surveillance de la délégation. Dès 2015, la Délégation des finances exercera une surveillance approfondie sur la base des rapports de situation semestriels consolidés du Conseil fédéral concernant l'ensemble des projets clés en matière de TIC, rapports dont elle attend notamment des indications sur la part du crédit déjà utilisée et sur le pourcentage des prestations commandées déjà livrées à la date du rapport.

Groupe de chefs de projet

Le Conseil fédéral a suivi la recommandation de la Délégation des finances d'examiner, en complément à la création d'un groupe centralisé de chefs de projet, la possibilité de recourir à des experts externes en gestion de projets, en cas de manque d'effectifs et à brève échéance. Il a chargé l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) de lancer, en collaboration avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et pour l'ensemble de l'administration fédérale, un appel d'offres OMC pour recruter des chefs de projet externes. Pour la Délégation des finances, il est essentiel de ne recourir à des spécialistes externes que de manière mesurée et subsidiaire. Faire appel à des chefs de projet externes pour des projets informatiques importants doit rester une solution de tout dernier recours, la norme étant que la direction des projets soit assurée par des employés de la Confédération.

Crédits d'engagement relatifs aux grands projets informatiques

Le Conseil fédéral est d'accord de présenter dorénavant les demandes de crédit d'engagement relatifs aux projets clés en matière de TIC dans des messages distincts. Il ne veut cependant pas les regrouper dans un message unique. La Délégation des finances estime que les arguments avancés (mauvais rapport coût-utilité, risque de reports, flou dans les compétences) sont justifiés et elle est donc favorable à ce que, pour chaque projet clé en matière de TIC, le département compétent prépare un message distinct, que le Conseil fédéral transmettra ensuite aux Chambres pour examen. Le Parlement pourra ainsi échelonner l'octroi des crédits d'évaluation et de réalisation de chaque projet, comme le souhaite la Délégation des finances. En outre, le Conseil fédéral a suggéré à la délégation d'abandonner l'idée d'un message annuel unique concernant les autres projets informatiques, à l'image des messages sur l'immobilier ou sur l'armement. Cela induirait en effet un changement de paradigme qui conduirait à une centralisation du pilotage des crédits auprès de l'UPIC pour l'ensemble des projets informatiques, en contradiction avec les principes de NOVE-

IT et du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). A la suite d'un entretien approfondi avec la chef du DFF, la Délégation des finances s'est déclarée prête à renoncer à un message regroupant tous les projets informatiques de moindre ampleur. Elle estime néanmoins qu'il ne faut pas solliciter des crédits d'engagement uniquement pour les projets clés, mais aussi pour les grands projets informatiques, lorsqu'ils dépassent un certain seuil financier. Ce seuil doit encore être défini.

Centralisation de l'informatique au sein de la Confédération

Pour la Délégation des finances, la question fondamentale du degré adéquat de centralisation de l'informatique au sein de la Confédération et du rôle revenant à l'UPIC dans ce domaine demeure sans réponse. Il en va de la mise en œuvre uniforme des directives et des normes relatives aux TIC ainsi que de l'harmonisation de la gestion et du contrôle de la qualité des TIC au sein de la Confédération et de tous les départements. A ce sujet, la délégation a pris acte avec satisfaction de l'intention du Conseil fédéral d'examiner, d'ici fin 2014, si certaines directives de la Confédération concernant les TIC omettent de régler ou ne règlent qu'insuffisamment les problèmes d'exécution, et de combler durant le premier semestre 2015 d'éventuelles lacunes en la matière. Le Conseil fédéral a en outre étudié d'autres possibilités de centralisation des projets informatiques de la Confédération, en réponse aux postulats 13.4062 et 13.4141. Il entend notamment donner plus de poids, dans leurs domaines de compétence, aux offices assumant des tâches interdépartementales comme l'OFPER, l'Administration fédérale des finances (AFF), l'OFCL et l'UPIC, dans le but d'améliorer l'examen et le contrôle des projets informatiques. Lorsqu'elle aura examiné son rapport, la Délégation des finances décidera, en 2015, si elle veut émettre une recommandation à l'attention du Conseil fédéral au sujet de la centralisation de l'informatique au sein de la Confédération.

La Délégation des finances a pris acte de la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre la plus grande partie de ses recommandations. Elle estime que les mesures engagées vont dans la bonne direction et elle examinera la manière dont le Conseil fédéral les met en œuvre courant 2015. Dans son avis, le Conseil fédéral s'est en outre déclaré prêt à tenir compte de toutes ces recommandations lors de l'élaboration de la prochaine stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2016 à 2019.

Recommandation en suspens à l'attention du Conseil fédéral

La Délégation des finances maintient sa recommandation de l'année dernière invitant le Conseil fédéral à qualifier de projets clés les projets informatiques importants concernant l'armée et la construction de routes, ce dans le but de les soumettre au contrôle renforcé du CDF et à la haute surveillance approfondie de la Délégation des finances.

3.3.2

Réflexions de fond au sujet des projets clés et des grands projets informatiques

Projets clés en matière de TIC

Les directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés menés par la Confédération dans le domaine des TIC sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2013. Sont considérés comme des projets clés en matière de TIC les projets ou les programmes informatiques qui, en raison des ressources requises, ainsi que 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. Sur la base de ces directives, en mai 2014 le Conseil fédéral a ajouté neuf nouveaux projets clés aux quatre définis en avril 2013 (pour plus de détail, voir le communiqué de presse du Conseil fédéral du 14 mai 2014). Le CDF effectue des contrôles systématiques de ces projets et rédige pour chaque audit un rapport à l'intention de la Délégation des finances et des hiérarchies concernées. En outre, les conclusions contenues dans ces rapports sont intégrées au contrôle de gestion stratégique en matière de TIC à l'intention du Conseil fédéral. Les ch. 4.3.2, 4.4.3, 4.6.4, 4.7.5 et 4.8.2 reviennent sur certains de ces projets.

En mai 2014, donnant suite à la recommandation de la Délégation des finances du 3 mars 2014, le Conseil fédéral a annoncé que, à partir de 2015, il établirait un rapport semestriel consolidé à fin mars et à fin septembre afin d'informer la délégation, à son niveau de compétence, de l'avancement des projets clés en matière de TIC, de leur évolution, des risques identifiés et des mesures prises. Dans son courrier du 15 octobre 2014, le Conseil fédéral a informé la Délégation des finances que le premier rapport semestriel consolidé ne pourrait être établi que pour fin septembre 2015, les conditions préalables devant encore être créées.

Le rapport semestriel est un instrument essentiel à l'exercice efficace de la haute surveillance parlementaire. La Délégation des finances estime qu'il est trop long d'attendre une année jusqu'au premier rapport semestriel. Lors d'un entretien qui a eu lieu fin novembre 2014, elle a donc demandé à la chef du DFF d'envisager, à titre de solution transitoire, la possibilité d'établir un premier rapport succinct sur l'ensemble des projets clés en matière de TIC au printemps 2015. Le but de ce rapport intermédiaire serait de rendre compte sommairement des principales divergences par rapport à la planification, des principaux risques et des mesures déjà engagées. La chef du DFF a adhéré à cette approche, en soulignant qu'un rapport intermédiaire, sous cette forme, ne saurait être exhaustif.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à lui remettre, d'ici l'été 2015 et à titre de solution transitoire, un premier rapport intermédiaire consolidé concernant les projets clés en matière de TIC. Ce rapport contiendra, pour chaque projet, des informations sommaires au sujet des principales divergences par rapport à la planification, des principaux risques et des mesures engagées.

Grands projets informatiques

En 2013, dans des postulats presque identiques, Joachim Eder (13.4062) et le Groupe libéral-radical (13.4141) ont invité le Conseil fédéral à établir un rapport sur les divers fiascos qui ont marqué la politique informatique de l'administration fédérale. Sur mandat du Conseil fédéral, l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall a analysé les grands projets informatiques de l'administration fédérale, en a tiré des enseignements et a proposé des mesures. Dans son rapport, l'institut examine quinze grands projets, parmi lesquels ne figure aucun des projets qualifiés de projet clé en matière de TIC par le Conseil fédéral, puisque ceux-ci font déjà l'objet de contrôles systématiques par le CDF, en vertu de la LCF.

L'institut saint-gallois est arrivé à la conclusion que les grands projets examinés avaient tous rencontré de graves difficultés, principalement en raison de mauvaises conditions-cadres. Pour améliorer la situation, il a proposé quatorze mesures, regroupées dans trois champs d'action. Premièrement, il faut réunir les conditions-cadres fondamentales dont les projets informatiques à la fois grands et complexes ont besoin dans l'administration fédérale. Deuxièmement, il faut contrôler les conditions-cadres en place et examiner si la direction pressentie possède les aptitudes requises avant de lancer tout projet informatique d'envergure dans l'administration fédérale. Troisièmement, les projets informatiques à la fois grands et complexes de l'administration fédérale requièrent un pilotage et une conduite adaptés aux circonstances et irréprouvables sur le plan de la gestion.

Dans son rapport du 28 novembre 2014, le Conseil fédéral démontre que plusieurs des mesures recommandées par l'institut mandaté ont déjà été mises en œuvre ou qu'elles sont en train de l'être. Il veut toutefois examiner toutes les mesures proposées et les réaliser de façon coordonnée avec les mesures en cours (y compris avec les recommandations de la Délégation des finances, voir ch. 3.3.1). Il remaniera à cet effet, d'ici fin avril 2015, ses directives applicables aux projets clés en matière de TIC et celles sur le portefeuille informatique de la Confédération. Pour obtenir à court terme des effets sur le pilotage des grands projets, le Conseil fédéral a chargé les départements d'effectuer, d'ici janvier 2015, un examen unique de leurs grands projets informatiques en cours dont les charges totales sont supérieures à 5 millions de francs, en se basant sur la grille d'analyse conçue par l'Institut d'informatique de gestion de l'Université de Saint-Gall. Ensuite, le DFF soumettra au Conseil fédéral un rapport consolidé des résultats obtenus, dans le cadre du contrôle de gestion stratégique. Ce processus de compte rendu conjoint du DFF et de l'UPIC au Conseil fédéral a lieu en mars et en septembre de chaque année. La Délégation des finances mènera un examen approfondi des résultats de ces examens.

3.3.3 GEVER: gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale

En 2013, la Délégation des finances s'était à nouveau penchée sur l'introduction de la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (projet GEVER). A la fin de l'année, elle avait adressé diverses recommandations au Conseil fédéral au sujet de la légalité des appels d'offres, de la centralisation du pilotage et du contrôle, de l'introduction généralisée de ce système et du pilotage au moyen d'un crédit d'engagement (voir rapport d'activité 2013, ch. 2.3.2).

Dans sa réponse du 9 avril 2014, le Conseil fédéral rappelle qu'il a chargé le DFF de développer le modèle de marché GEVER d'ici au printemps 2016. Il indique aussi que l'élaboration d'un appel d'offres conforme aux critères de l'OMC a commencé, en application de la stratégie à deux produits définie en novembre 2013, et qu'il a prolongé jusqu'au milieu de l'année 2018 le délai transitoire permettant l'adjudication de gré à gré des produits déjà exploités. Le Conseil fédéral relève que la responsabilité de l'acquisition et de la mise à disposition des deux produits est centralisée dans les mains de la Chancellerie fédérale, tandis que l'introduction et la mise en exploitation dans les départements et à la Chancellerie relèveront de la responsabilité de ces entités. Il rejette pourtant l'essentiel des recommandations de la Délégation des finances. Tout en appuyant son attachement au principe selon lequel tous les postes de travail doivent être équipés, il renvoie à l'ordonnance GEVER, qui laisse une marge de manœuvre aux départements et aux offices.

Le Conseil fédéral a aussi rejeté la recommandation de la Délégation des finances l'invitant à piloter la réalisation de ce projet au moyen d'un crédit d'engagement. Il fonde ce refus sur l'art. 11 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC), selon lequel un crédit d'engagement doit être requis uniquement lorsque, dans le cas d'espèce, les coûts totaux sont supérieurs à 10 millions de francs. Or, selon lui, cette condition n'est pas remplie, puisque les dépenses correspondant aux phases d'acquisition et de réalisation du projet totalisent 6 millions de francs. Pour sa part, la Délégation des finances reste de l'opinion que GEVER doit être considéré comme un tout. Or, les coûts de la troisième phase (introduction dans les départements) atteindront 80 millions de francs au minimum. Compte tenu du volume financier du projet pris dans son ensemble, la Délégation des finances maintient l'exigence selon laquelle un crédit d'engagement doit être sollicité pour l'acquisition, la réalisation et la mise en œuvre du projet. Cela assurera la transparence et la vue d'ensemble des coûts vis-à-vis du Parlement, tout en facilitant le contrôle des coûts. Cela permettra aussi de tenir compte de l'importance et de la portée interdépartementales du projet, ainsi que des risques. De plus, les projets informatiques sont dans le viseur de la haute surveillance parlementaire et de l'opinion publique. Dans ces circonstances, la Délégation des finances est convaincue que seul un crédit d'engagement peut garantir une transparence suffisante des informations relatives à l'emploi des ressources et à l'évolution des crédits vis-à-vis du Parlement et permettre ainsi à ce dernier d'exercer sa fonction de surveillance de façon appropriée.

Le projet GEVER de l'administration fédérale a aussi été abordé lors de la visite d'information de la sous-délégation 1 à la Chancellerie fédérale (voir ch. 4.1.1). Cette dernière a fourni diverses informations actualisées sur le projet, ses coûts et ses risques. Le budget de l'appel d'offres OMC s'élève à 1,2 million de francs, tandis que 4,8 millions sont prévus pour la réalisation. Quel que soit le scénario, l'introduction de la solution coûtera au minimum 80 millions de francs. Si aucun des produits GEVER utilisés actuellement ne gagne l'appel d'offres, la Chancellerie table sur des coûts d'introduction dépassant 200 millions de francs (y compris les 80 millions susmentionnés). L'appel d'offres porte sur une durée contractuelle de 12 ans (licences, maintenance, assistance, services) et, selon les calculs et les estimations, les coûts totaux devraient avoisiner les 250 millions de francs (uniquement les coûts externes). Pour chaque produit GEVER, un seul fournisseur de prestations interne de l'administration fédérale exploitera les systèmes GEVER (service stan-

dard de l'UPIC), ce qui permettra de réaliser des économies de coûts et de garantir qu'il n'y a pas plusieurs versions exploitées simultanément.

Recommandation en suspens à l'attention du Conseil fédéral

La Délégation des finances maintient avec fermeté l'exigence selon laquelle un crédit d'engagement doit être sollicité pour le projet GEVER de l'administration fédérale. Elle considère que GEVER doit être considéré comme un projet global et que, par conséquent, le seuil fixé à l'art. 11 OFC est largement dépassé.

3.3.4 Haute surveillance financière de l'informatique de la Confédération

Dans le chapitre 7.6 du rapport d'enquête du 21 novembre 2014 concernant le projet informatique INSIEME (voir également chap. 1.3), les CdF et les CdG concluent que la coordination entre les différents organes de haute surveillance doit être améliorée. Elles estiment indispensable que la charge de travail de la Délégation des finances soit réduite, notamment par un partage des tâches clair entre les CdF et leur délégation.

La Délégation des finances ne tirera les conclusions du rapport INSIEME qu'en 2015. Néanmoins, en 2014, elle a déjà défini différents domaines de surveillance de l'informatique de la Confédération avec les CdF et proposé un partage des tâches. Mi-septembre 2014, elle a donc mis à la disposition des CdF les informations concernant l'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine informatique (voir également rapport d'activité 2013, ch. 2.3.4), en les priant d'en discuter avec les représentants de l'UPIC au sein des sous-commissions compétentes, dans le cadre de l'examen du budget 2015. Elle a aussi réitéré la proposition qu'elle avait formulée en mars 2014 de partager les tâches de surveillance des projets informatiques de la Confédération entre elle et les CdF. Vu le nombre élevé d'applications et de projets informatiques au sein de l'administration fédérale (env. 800) et pour employer les ressources limitées de la haute surveillance financière de manière ciblée, la Délégation des finances a proposé que les CdF se penchent régulièrement sur les services informatiques standard (dans la sphère de compétences de l'UPIC) et les applications informatiques spécifiques (dans la sphère de compétences des services) dans le cadre des discussions sur le budget et les comptes. Pour sa part, la délégation concentrerait essentiellement ses activités sur les projets clés en matière de TIC définis par le Conseil fédéral. Si, dans le cadre de cette surveillance, elle devait estimer qu'une intervention des CdF serait nécessaire, elle les en informerait par écrit en leur adressant des propositions. En tout état de cause, la Délégation des finances continuera à informer les CdF des faits concernant les projets clés en matière de TIC et de ses constatations, dans le cadre des comptes rendus devant les CdF et du rapport d'activité qu'elle établit chaque année à leur intention.

3.4 Marchés publics de la Confédération

3.4.1 Contrôle stratégique des marchés publics

Depuis 2009, la Délégation des finances s'est penchée à de multiples reprises et de manière approfondie sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrôle stratégique des marchés publics au niveau du Conseil fédéral et des départements, sur la gestion des marchés publics par l'administration fédérale dans le domaine des adjudications de gré à gré qui dépassent les valeurs seuils (voir ch. 3.4.2) ainsi que sur des événements graves survenus dans certaines unités administratives. Dans son rapport d'activité 2013 (ch. 2.3.3), elle s'est également intéressée à la révision de la législation fédérale sur les marchés publics, aux conditions générales de la Confédération et au controlling des achats.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a poursuivi son travail d'approfondissement et, dans une lettre du 4 septembre 2014, elle a adressé une série de recommandations au Conseil fédéral. A sa séance de novembre, elle a discuté de la réponse détaillée qu'elle a reçue et a constaté avec satisfaction que le Conseil fédéral était prêt à les mettre en application et que, à cette fin, il avait déjà donné des mandats et engagé des mesures. Les recommandations de la Délégation des finances et l'avis du Conseil fédéral sont résumés succinctement ci-après.

Respect des bases légales et efficacité économique en matière de marchés publics

Ces dernières années, des violations du droit des marchés publics parfois graves et systématiques ont été constatées dans le cadre de diverses enquêtes administratives. Dans les situations où il fallait choisir entre, d'une part, la réalisation d'un projet dans les délais imposés par le mandant et, d'autre part, le respect des dispositions de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP) et de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP), la priorité était souvent donnée au respect des délais. Depuis, les unités administratives ont été sensibilisées à la question de la légalité des procédures d'acquisition: l'OFCL est beaucoup plus souvent approché et sollicité que par le passé pour des questions concernant les marchés publics. La Délégation des finances constate toutefois que l'on risque d'assister à un retour de balancier car, lors de l'appréciation juridique des appels d'offres, les acteurs concernés font parfois preuve d'un formalisme excessif qui se traduit par des procédures trop lourdes et trop longues.

La Délégation des finances se félicite que l'OFCL prenne très au sérieux les questions liées au droit des marchés publics. Elle rappelle toutefois que, selon l'art. 2 Org-OMP, les achats de l'administration doivent être non seulement légaux, mais aussi économiquement efficaces. La délégation craint que les prescriptions légales sur les marchés publics ne prennent une trop grande place au détriment de l'efficacité de la procédure d'appel d'offres, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires évitables pour la Confédération. Elle est d'avis que les deux objectifs mentionnés dans l'Org-OMP doivent bénéficier de la même attention. L'OFCL s'est engagé à prendre des mesures d'optimisation.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral

La DélFin a recommandé au Conseil fédéral d'examiner quelles mesures d'ordre juridique et organisationnel permettraient d'aménager et de mettre en œuvre de façon plus économique et efficace les procédures d'acquisition de la Confédération, tout en garantissant le respect des dispositions contraignantes de l'OMC.

Délégation de la compétence d'acquisition assortie d'obligations

En vertu de l'art. 13 Org-OMP, les services d'achat centraux de la Confédération (armasuisse, OFCL, OFROU et Centrale des voyages de la Confédération) peuvent déléguer leur compétence d'acquisition à un service demandeur, soit pour une durée limitée (art. 14) soit à titre permanent (art. 15). Par le passé, certaines unités administratives ont acheté des prestations informatiques sans délégation de compétence. Dans ce contexte, la Délégation des finances s'est demandé quelles sanctions supplémentaires pourraient permettre aux services d'achat centraux de la Confédération d'intervenir lorsque les unités administratives ne respectent pas les prescriptions légales relatives aux marchés publics.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral

La Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à préciser, dans le cadre de la prochaine révision de l'Org-OMP, les dispositions concernant les conditions, les obligations et les contrôles liés aux délégations de compétences d'acquisition limitées dans le temps et permanentes, et à modifier son concept de controlling des achats en conséquence.

Dans son avis concernant les deux recommandations susmentionnées, le Conseil fédéral a indiqué que, dans le cadre de l'évaluation de la consultation des offices concernant la révision de la LMP, il examinera quelles modifications permettraient de rendre les procédures d'acquisition plus économiques et efficaces. Pour accélérer les procédures, il veillera également à ce que, à l'avenir, les services d'achat centraux puissent déléguer la compétence d'acquisition directement au service demandeur ou au fournisseur de prestations pour les appels d'offres OMC concernant les prestations informatiques. Actuellement, cela n'est possible que pour les appels d'offres inférieurs au seuil OMC. Pour garantir la régularité et la légalité de ces délégations de compétences, celles-ci devront être assorties de conditions dont le respect devra être contrôlé périodiquement, attesté de manière formelle et consigné, puis vérifié par les services d'achat centraux. L'Org-OMP sera précisée en conséquence.

Le Conseil fédéral a aussi chargé le DFF de préciser, dans le cadre de la révision de l'Org-OMP, les conditions d'octroi et les obligations liées à la délégation de la compétence d'acquisition. Il devra aussi définir l'obligation, pour les services d'achat centraux, d'effectuer des contrôles périodiques. Le respect des conditions d'octroi de ces délégations de compétences est une charge qui doit être attestée périodiquement par écrit par le directeur de l'office demandeur.

La Délégation des finances se félicite de la voie suivie. Elle entrevoit toutefois des risques dans la délégation de compétences accrues aux services demandeurs et aux fournisseurs de prestations pour les appels d'offres OMC. Le renforcement du pilotage et du contrôle exercés par les services d'achat centraux, mais également l'acquisition des connaissances et de l'expérience nécessaires en matière de procédures OMC au sein des unités administratives, sont des conditions préalables à la délégation de compétences d'acquisition accrues. La Délégation des finances est fermement de l'avis que cette condition fondamentale doit être remplie avant toute délégation de compétences. Tel n'est pas le cas actuellement.

Controlling des achats de la Confédération: modification du processus d'établissement de rapports

Se fondant sur le concept de controlling des achats dans l'administration fédérale du 23 novembre 2012, rédigé par l'OFCL, le DFF établit un rapport à l'intention du Conseil fédéral au troisième trimestre de chaque année. Intitulé «Controlling des achats. Set de reporting. Conseil fédéral», ce rapport contient des informations consolidées et des propositions de mesures à l'adresse du Conseil fédéral concernant tous les départements.

Au début de l'année 2014, la Délégation des finances a prié le CDF d'analyser le processus de controlling des achats et de comparer la version du rapport initialement rédigée par l'OFCL avec celle adoptée par le Conseil fédéral. Sur la base des résultats de cette analyse, la délégation a constaté que les anomalies signalées par les unités administratives ne figuraient pas toutes dans le rapport du Conseil fédéral. La délégation est fermement de l'avis que toutes les anomalies relevées par l'OFCL doivent être communiquées au Conseil fédéral, afin que celui-ci puisse assumer sa responsabilité stratégique globale de manière efficace.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral

La Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de renforcer le rôle de l'OFCL dans le processus de controlling des achats et de modifier à cette fin les compétences et les procédures, l'objectif étant que les anomalies constatées à l'échelon de l'OFCL soient énumérées et expliquées de manière transparente jusqu'au niveau du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a chargé le DFF, conjointement avec les autres départements et la Chancellerie fédérale, de réviser l'Org-OMP et de mener un examen général du concept de controlling des achats, puis de modifier ce dernier dans le sens souhaité par la Délégation des finances (après avoir consulté la Conférence des secrétaires généraux). De plus, à l'avenir, toutes les anomalies devront figurer dans le rapport du Conseil fédéral, avec les appréciations des services internes concernés.

Controlling des achats de la Confédération: contrôle centralisé des mesures au niveau de l'administration fédérale

En ce qui concerne le processus d'établissement des rapports susmentionné, la Délégation des finances a constaté que le cycle ne s'achève pas comme il le devrait: le processus se termine par la décision du Conseil fédéral, sans qu'un contrôle centralisé des mesures prises ait lieu. D'après le concept en vigueur, c'est le départ-

tement concerné qui est responsable de la mise en œuvre des mesures. En outre, la délégation estime que les mesures sont formulées de façon trop générale et trop peu contraignante.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral

La Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à faire en sorte que les recommandations adressées et les mesures ordonnées aux départements dans le cadre du traitement des rapports annuels soient contraignantes et vérifiables. Elle lui a également recommandé de mettre en place un système de contrôle de la mise en œuvre efficace à son niveau.

Le Conseil fédéral a chargé le DFF de mettre en place et de gérer un système de rapports centralisé sur la mise en œuvre des mesures. L'Org-OMP et le concept de controlling des achats devront être remaniés en conséquence.

Dans ce contexte, la Délégation des finances a également pris connaissance des mesures générales ainsi que des mesures spécifiques à certaines unités administratives que le Conseil fédéral a adoptées le 19 septembre 2014. La portée de ces mesures s'étend aussi à la régularité et à la légalité des adjudications de gré à gré, à la prévention de la corruption et au contrôle des délégations de compétences d'acquisition. Tous ces aspects des marchés publics ont été examinés de près par la Délégation des finances en 2014 et elle a identifié divers risques dans ces domaines. Elle compte donc que, sur la base du contrôle centralisé des mesures qui sera mis en place, le prochain rapport, qui sera adressé au Conseil fédéral en automne 2015, puisse déjà contenir des indications sur la situation de la mise en œuvre et sur le degré de réalisation des mesures définies.

Controlling des achats de la Confédération: rapports du Conseil fédéral à l'intention de la Délégation des finances

La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de lui remettre un rapport annuel adapté à la haute surveillance financière, portant sur divers aspects du controlling des achats de la Confédération. Ce rapport devrait notamment comporter des indications sur les paiements de l'ensemble de l'administration fédérale au titre des acquisitions, sur les procédures d'adjudication, sur l'objet des acquisitions, sur l'assurance de la qualité, sur la nécessité économique des acquisitions, ainsi que sur la répartition géographique des adjudications et sur les soumissionnaires qui sont le plus souvent retenus. Par ce biais, la Délégation des finances souhaite aussi recevoir des informations sur les délégations de compétences d'acquisition et sur la mise en œuvre des mesures définies annuellement par le Conseil fédéral, ainsi qu'une déclaration du Conseil fédéral attestant que les contrôles de la recevabilité des commandes livrées ou des prestations fournies ont bien été effectués.

Le Conseil fédéral a chargé le DFF de créer les conditions, dans le cadre de la révision de l'Org-OMP et du remaniement du concept de controlling des achats, afin que la Délégation des finances puisse obtenir le rapport adapté à ses besoins tel que souhaité. La Délégation des finances se réjouit de la remise du premier de ces rapports à l'automne 2015.

Coordination avec les CdG

En octobre 2006, la CdG-E avait adressé dix recommandations au Conseil fédéral dans le cadre de son rapport d'enquête concernant le recours à des experts par l'administration fédérale (ampleur, concurrence et pilotage). La Délégation des finances a été informée que la sous-commission compétente de la CdG-E menait actuellement un deuxième contrôle subséquent élargi. Outre l'examen de la mise en œuvre des recommandations formulées en 2006, elle procède à des relevés spécifiques relatifs au controlling des achats de l'administration fédérale et vérifie la mise en œuvre des motions 14.3289 et 14.3018 (Introduction urgente de mesures aptes à garantir la surveillance de l'adjudication de mandats par la Confédération). Elle enquête également sur les récents événements liés aux marchés publics, dans le but de mettre à profit le fruit de son travail pour le controlling des achats.

La haute surveillance financière concomitante exercée par la Délégation des finances en matière de marchés publics et le contrôle élargi de la CdG-E couvrent en partie les mêmes thèmes. Il est donc indispensable que ces deux organes de haute surveillance coordonnent étroitement leur action. A cette fin, la Délégation des finances a informé la CdG-E par écrit, à mi-décembre 2014, de ses recommandations et de ses activités, en formulant certaines propositions en vue d'une coordination des travaux.

Champ d'application du droit des marchés publics

En mars 2014, dans le contexte des événements survenus dans le domaine des acquisitions de l'organe de compensation de l'assurance-chômage, la Délégation des finances a chargé le CDF d'examiner si compenswiss (fonds de compensation AVS/AI/APG) était assujéti à la législation fédérale sur les marchés publics. Cette analyse a montré que tel n'est pas le cas. En revanche, il existe des directives internes selon lesquelles une offre, au minimum, doit être demandée pour les acquisitions ne dépassant pas 250 000 francs. Trois offres sont requises pour les montants supérieurs. Ces directives réglementent également les droits de signature et la documentation à exiger. Par ailleurs, les organes du fonds sont habilités à appliquer la LMP au cas par cas, s'ils le jugent utile.

Fin août 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion Feller (14.3390), qui demande l'assujettissement du fonds de compensation AVS/AI/APG à la LMP. La Délégation des finances a alors invité compenswiss, début décembre 2014, à appliquer les règles du droit des marchés publics sur une base volontaire, pour ses acquisitions dans les domaines de l'immobilier et de l'informatique. Dans sa réponse du 17 décembre 2014, le président du conseil d'administration de compenswiss déclare ne voir aucun problème à l'assujettissement volontaire du fonds aux règles de la LMP dans les domaines indiqués. En revanche, il estime indispensable que compenswiss puisse continuer à attribuer des mandats à des gérants de fortune externes sur la base de ses propres règles et non de la LMP. La Délégation des finances table sur une application immédiate de la LMP et de l'OMP par compenswiss. Elle estime aussi qu'il faut créer une situation de concurrence pour les mandats de gestion de fortune externe et porte donc un regard critique sur l'exception susmentionnée. La Délégation des finances demandera donc à compenswiss de lui présenter les mesures qu'elle entend mettre en œuvre pour garantir la concurrence lors de l'attribution des mandats qui ne sont pas soumis au droit des marchés publics.

3.4.2

Adjudications de gré à gré

Au milieu de l'année 2010, appelée à examiner un cas particulier, la Délégation des finances s'était déjà penchée sur la question de l'adjudication de mandats à des experts et consultants externes sans appel d'offres conforme à la LMP. Elle avait alors demandé au Conseil fédéral de lui fournir une vue d'ensemble des mandats d'experts adjudgés de gré à gré en 2009 et en 2010, dont le montant dépassait la valeur seuil. Depuis lors, la Délégation des finances s'intéresse régulièrement à cette problématique. Dans son rapport d'activité 2013 (ch. 2.3.3), elle avait notamment souligné combien il est important d'améliorer le respect des principes de transparence et combien il est urgent de mettre en œuvre un système de gestion des contrats dans toute l'administration fédérale.

En mai 2014, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport du Conseil fédéral relatif aux mandats octroyés de gré à gré en 2013 et dont la valeur était supérieure aux seuils OMC. Ce rapport détaille les chiffres par département et les compare avec ceux des années précédentes. La délégation partage le constat du Conseil fédéral selon lequel la problématique des adjudications de gré à gré est complexe et doit être abordée de manière différenciée. La loi permet expressément, à des conditions clairement définies, d'adjuger directement un marché dépassant le seuil fixé sans lancer d'appel d'offres. Les dérogations sont toutefois formulées de façon restrictive. La Délégation des finances attache beaucoup d'importance à ce que les acquisitions réalisées sans appel d'offres soient conformes au droit et au principe de l'efficacité, et à ce qu'elles soient dûment motivées et vérifiables. Cela lui paraît d'autant plus central que, en 2013, le domaine de l'informatique représentait à lui seul, en valeur, près de la moitié des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils. Dans ce domaine, les acquisitions de prestations informatiques étaient trois fois plus élevées que celles de moyens informatiques (matériel et logiciels). Ces adjudications de gré à gré dans le domaine informatique doivent faire l'objet d'une attention particulière.

L'évolution, entre 2009 et 2013, des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils laisse une impression des plus mitigées: d'une part, la Délégation des finances a pu constater que, dans certains départements et pour certains critères d'évaluation précis, tels que l'existence d'un cahier des charges, la publication sur SIMAP ou la preuve de considérations relatives à l'efficacité économique, des améliorations avaient bien eu lieu depuis 2009 ou, du moins, le niveau avait pu être maintenu; d'autre part, elle a dû prendre acte d'un recul manifeste dans plusieurs départements et pour un certain nombre de critères d'évaluation. La Délégation des finances est tout particulièrement préoccupée par le fait que, en 2013, tant le volume que le nombre des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils ont considérablement augmenté, atteignant un niveau record depuis les premiers relevés effectués en 2009. Malgré les explications complémentaires fournies, les facteurs et les causes précis de cette augmentation ne ressortent pas clairement du rapport. De plus, la proportion des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils, qui sont assorties d'une justification écrite ou reposent sur un examen juridique préalable, est revenue au niveau de 2011, lorsqu'elle n'est pas tombée en dessous.

La Délégation des finances escompte que, à moyen terme, le volume et le nombre des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils diminuent ou du moins n'augmentent plus – même si une certaine fluctuation n'est pas impossible d'une

année à l'autre. Depuis 2013, la liste de ces adjudications est prise en considération lors de l'établissement du rapport sur le controlling des achats adressé au Conseil fédéral. La Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de faire analyser les causes du retour en arrière constaté et d'envisager des mesures permettant de rétablir la situation. Par décision du 19 septembre 2014, le Conseil fédéral a chargé les départements de veiller à la régularité des adjudications de gré à gré et au respect des exigences légales lors de l'établissement de la documentation. De plus, tous les justificatifs requis, conformément à la LMP et à l'OMP, pour les adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils fixées par la loi devront être signés par le responsable de l'acquisition et par un juriste.

Eu égard au fait qu'une évaluation automatique et détaillée de toutes les adjudications de la Confédération ne sera possible qu'à partir de 2015, avec la mise en œuvre du système de gestion des contrats de la Confédération, la Délégation des finances estime important que le relevé des adjudications de gré à gré à l'attention de la haute surveillance financière se poursuive encore pour l'année 2014. Elle examinera le résumé de ces données en mai 2015, en veillant tout particulièrement à l'efficacité des mesures décidées par le Conseil fédéral.

4 Contrôles effectués par département

4.1 Autorités et tribunaux

4.1.1 Visite d'information à la Chancellerie fédérale

Depuis quelques années, la sous-délégation compétente de la Délégation des finances a un entretien d'information annuel avec la Chancellerie fédérale, en automne. L'objectif de ces rencontres est d'être informé régulièrement par l'état-major du Conseil fédéral sur les aspects financiers des grands dossiers. Les thèmes abordés en 2014 ont été les marchés publics, les analyses VOX, la mise en œuvre de la révision de la LOGA et le projet GEVER (voir également ch. 3.3.3).

Marchés publics: en 2013, la Chancellerie fédérale avait adjugé de gré à gré l'achat et la transmission d'actualités quotidiennes. L'absence de concurrence est la raison invoquée pour avoir attribué ce marché directement à l'Agence télégraphique suisse (ats); il n'existe en effet plus d'autre agence de presse en Suisse. La Chancellerie est néanmoins parvenue à obtenir que les prix n'augmentent pas par rapport à l'ancien contrat, de sorte qu'ils se situent encore dans la fourchette des prix du marché.

Analyses VOX: il s'agit d'enquêtes représentatives sur le comportement des électeurs, effectuées après les votations. La Confédération n'est pas partie prenante aux sondages qui précèdent les votations. Les analyses VOX ont vu le jour en 1977, sur une initiative privée. La Confédération a décidé de s'y associer financièrement en 1986. Au cours des dix dernières années, il lui en a coûté en moyenne 240 000 francs par an environ. Le produit de ces analyses est utilisé par les départements lors de la mise en œuvre des résultats des votations. Les partis, les groupes d'intérêts, etc., les utilisent aussi. En juillet 2014, le Conseil fédéral a décidé de continuer à faire réaliser des analyses de vote, mais le mandat sera attribué pour la première fois par le biais d'un appel d'offres public.

Mise en œuvre de la LOGA: la Chancellerie fédérale met en œuvre la révision de la LOGA que le Parlement a adopté il y a deux ans. Au 1^{er} janvier 2015, cela con-

cerne les domaines Service présidentiel et Détection précoce des crises. Selon la Chancellerie, le projet est globalement sur la bonne voie. Pour la mise en œuvre de la LOGA, le Conseil fédéral a approuvé sept postes supplémentaires, dont cinq sont financés directement par la Chancellerie fédérale moyennant la rationalisation de différents processus, ainsi que le réexamen de tâches et la réaffectation de leurs priorités. Deux collaborateurs du DFAE seront détachés au Service présidentiel de la Chancellerie fédérale; ce détachement n'entraîne pas de reclassification de la fonction. La création d'un poste supplémentaire de communication à la Chancellerie ne devrait pas entraîner de surcoûts pour l'administration fédérale puisque la communication présidentielle sera désormais centralisée alors que, jusqu'à présent, elle était gérée dans le département concerné, en partie par du personnel temporaire.

4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

4.2.1 Visite d'information au secrétariat général

Le secrétariat général du DFAE se distingue de ceux des autres départements sous différents aspects. Le DFAE est par exemple le seul département dans lequel les finances ne sont pas gérées au sein du secrétariat général, mais dans une unité administrative indépendante: la Direction des ressources. Par ailleurs, le Centre de compétence en contrats et marchés publics du DFAE, récemment créé, est rattaché au secrétariat général. Les autres départements ne disposent pas d'une unité centralisée comme celle-là. Ces particularités, les différences d'organisation par rapport aux autres départements et le poids financier du DFAE ont incité la sous-commission 2 de la CdF-N et la sous-délégation 1 de la Délégation des finances à entreprendre une visite d'information conjointe au secrétariat général du DFAE. Les thèmes abordés lors de cette séance sont le fonctionnement et les activités du secrétariat général, la gestion de l'informatique, l'unité Audit interne et le Centre de compétence en contrats et marchés publics. La sous-délégation a réuni ses principales constatations dans un rapport succinct, qu'elle a adressé au département. Le DFAE a rendu un avis détaillé à ce sujet à fin octobre 2014.

La gestion de l'informatique du DFAE a été présentée aux deux sous-commissions sur la base d'un projet concret. Celles-ci n'ont rien relevé de particulier à cet égard. La visite d'information a permis de constater que l'Audit interne du DFAE établissait son plan d'audit en se fondant sur une analyse des risques et qu'il coordonnait ses travaux avec le CDF. La Délégation des finances estime que la réorientation stratégique des contrôles internes consistant à ne plus effectuer des audits à proprement parler, mais à se positionner plutôt comme un consultant, est judicieuse. Selon elle, l'Audit interne devrait être utilisé de façon encore plus prononcée comme un instrument de conduite.

La manière de mesurer les résultats de Présence Suisse a donné lieu à des discussions. Plutôt que de définir des pays prioritaires, des priorités thématiques et géographiques sont fixées en fonction de la couverture médiatique étrangère en lien avec la Suisse. La Délégation des finances a émis un avis critique au sujet de ce système et elle a demandé au DFAE de lui fournir des informations complémentaires sur les paramètres objectifs et sur les critères visés. Elle reviendra sur ce point lorsqu'elle aura pris connaissance des informations demandées.

A propos du Centre de compétence en contrats et marchés publics, la question a été posée de savoir si le concept mis en place par le DFAE pourrait servir de modèle pour toute l'administration fédérale ou si, au contraire, il ne conviendrait pas de mettre plus en avant les fonctions transversales (par exemple celles de l'OFCL). La Délégation des finances approfondira l'examen de cet aspect en 2015. Lors du prochain séminaire de politique financière qui aura lieu en été 2015 sur le thème des marchés publics, la CdF-N reviendra pour sa part sur la question de savoir si les dérogations aux règles de l'OMC dans les domaines de l'aide au développement et de l'aide humanitaire sont justifiées et comment elles doivent être appliquées.

4.2.2 Genève internationale: besoin de financement

Ce thème important occupe la Délégation des finances depuis longtemps. Elle en a d'ailleurs déjà rendu compte à plusieurs reprises. Dans son dernier rapport d'activité (voir rapport d'activité 2013, ch. 3.2.1), elle avait notamment souligné que la transparence des dépenses attendues au cours des prochaines années devait être améliorée. En 2013, la délégation avait demandé au Conseil fédéral de faire le point dans un rapport sur les coûts des infrastructures et de la sécurité et leur financement au cours des dix prochaines années, sur l'importance économique de la Genève internationale et, enfin, sur les défis à relever en réponse à la concurrence internationale. La Délégation des finances avait pris connaissance du rapport du Conseil fédéral à fin novembre 2013. Elle avait estimé qu'il constituait une bonne base de discussion, mais laissait encore de nombreuses questions sans réponse.

La délégation a repris ce sujet au printemps 2014, sur la base d'un rapport synthétique de la sous-commission 2 de la CdF-N sur sa visite d'information de juin 2013 à Genève. Elle a également pris acte d'une lettre de la CdF-N du 11 mars 2014 adressée au chef du DFAE, dans laquelle celle-ci exprimait son soutien à la stratégie pour la Genève internationale. La commission y soulignait aussi l'importance d'impliquer correctement le Parlement. Elle demandait en outre un aperçu du financement de l'ensemble des mesures destinées à renforcer la Genève internationale, indiquant aussi les unités d'imputation, ainsi qu'un contrôle permanent de la mise en œuvre de la stratégie. La CdF-N a ensuite chargé sa sous-commission 2 de suivre ce dossier de près dans le cadre de l'examen du budget et des comptes du DFAE. Celle-ci invite le rapporteur compétent de la Délégation des finances à chacune des séances, lorsque ce sujet figure à l'ordre du jour.

Lors d'un entretien qu'elle a eu avec le chef du DFAE au début du mois de septembre 2014, la Délégation des finances a abordé la question d'une recommandation pendante du CDF, consécutive à l'audit d'un prêt du DFAE à la Genève internationale. Le CDF avait recommandé d'inclure, dans les contrats de prêt conclus entre la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) et les organisations internationales (OI), une clause accordant à la FIPOI un droit de regard sur les documents contractuels. Cela permettrait à la FIPOI ainsi qu'au CDF d'examiner dans le détail l'utilisation des crédits de rénovation. La Délégation des finances, qui soutient cette demande du CDF, a pris acte de la décision du DFAE d'élaborer les bases nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation.

A fin novembre 2014, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport d'audit du CDF concernant la contribution de la Suisse aux mesures de sécurité en faveur des OI. L'objectif du contrôle était d'évaluer si les subventions versées par la

Confédération pour accroître la sécurité des bâtiments étaient employées de façon économique et efficace, et si le DFAE remplissait les obligations de surveillance financière qui lui incombent en tant qu'unité chargée de la gestion du crédit. Le CDF a constaté que l'organisation de projet de la FIPOI fonctionnait globalement bien au niveau de l'exécution, en accordant l'attention requise aux principes de l'économie des moyens et de l'efficacité économique. Par contre, la surveillance du projet par le DFAE devrait être renforcée et mieux définie, en délimitant clairement les compétences entre le DFAE, la FIPOI et les OI. La Délégation des finances a pris acte de ce que le DFAE avait accepté les recommandations du CDF et entendait les mettre en pratique à partir de janvier 2015.

En novembre 2014, le Conseil fédéral a adopté le message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte (14.085). Pour concrétiser cette stratégie, il sollicite l'octroi de moyens supplémentaires à hauteur de 117 millions de francs environ pour la période 2016-2019, dont 72 millions environ sont déjà prévus dans la planification financière. Ce projet présente la stratégie de base et les instruments concernant le secteur immobilier, mais il ne comporte aucune dépense au titre des immeubles. Le Conseil fédéral veut soumettre au Parlement un message distinct pour chaque projet concret.

La Délégation des finances va continuer à s'intéresser régulièrement à l'évolution de ce dossier. A cette fin, elle a exigé du DFAE qu'il lui présente annuellement un rapport sur l'état des projets contenant notamment une vue d'ensemble des acteurs impliqués et de leur rôle.

4.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

4.3.1 Réforme de la prévoyance vieillesse

En novembre 2013, le Conseil fédéral avait mis en consultation son projet de réforme de la prévoyance vieillesse et, peu après, des représentants du DFI en avaient exposé les axes principaux à la Délégation des finances. La délégation a repris ce sujet à la mi-septembre 2014, lors d'un entretien avec le chef du département concerné. Les principaux thèmes abordés à cette occasion sont les mesures phares du projet, les résultats de la procédure de consultation et les conséquences financières de la réforme. Le DFI table, pour l'AVS, sur une réduction des dépenses de 820 millions de francs d'ici 2030 ainsi que sur des recettes supplémentaires de 420 millions de francs. Ces améliorations financières sont dues en premier lieu à l'harmonisation de l'âge de référence de la retraite pour les femmes et les hommes, à des modifications concernant les rentes de veuves et à l'uniformisation des taux de cotisation entre indépendants et salariés. L'AVS devra cependant aussi faire face à des dépenses supplémentaires au titre des mesures concernant la retraite anticipée des personnes à bas revenus. Le changement de système entraîne par ailleurs un allègement de 470 millions de francs pour la Confédération. En particulier, les recettes de la TVA destinées à l'AVS seront affectées exclusivement à l'AVS, ce qui permettra de réduire la contribution de la Confédération à 18 %, contre 19,55 % actuellement.

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, la Confédération enregistrera certes une hausse des recettes de l'impôt fédéral direct (due à l'élévation de l'âge de la retraite), mais l'augmentation des cotisations et l'assurance de revenus plus

faibles engendrera aussi des déductions fiscales plus importantes. Au final, la Confédération enregistrera une charge de 44 millions de francs. De plus, l'augmentation de la TVA générera des pertes de l'ordre de 70 à 75 millions de francs pour la Confédération, en raison de prestations exonérées de l'impôt pour lesquelles la Confédération ne pourra pas faire valoir la déduction de l'impôt préalable.

Le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la réforme de la prévoyance vieillesse le 19 novembre 2014. Le lendemain, le chef du DFI a brièvement informé la Délégation des finances des éléments essentiels du message et des adaptations intervenues à la suite de la procédure de consultation. Cet objet est donc provisoirement clos pour la Délégation des finances. Les Commissions des finances vont examiner le message et adresseront un co-rapport aux commissions chargées de l'examen préalable.

4.3.2 Projet clé en matière de TIC: SNAP-EESSI

L'objectif du projet SNAP-EESSI (Swiss National Action Plan for Electronic Exchange of Social Security Information) est la mise en place d'un système international d'échange électronique de données entre les institutions d'assurances sociales. En Suisse, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) est responsable de la coordination de la mise en œuvre de ce projet. Il s'agit notamment d'établir un point d'accès national, ainsi que de gérer divers projets et d'en coordonner la phase de mise en œuvre. Ces projets sont répartis dans les différentes branches des assurances sociales, à savoir l'AVS, l'AI, l'assurance-chômage, les allocations familiales et l'assurance-maladie.

Au printemps 2014, se fondant sur les directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de TIC, le CDF a mené un audit de ce projet. Il a constaté que le programme répondait bien aux défis actuels, car des travaux ne sont en cours que dans deux domaines des assurances sociales. Cependant, lorsqu'il sera intégralement mis en œuvre, l'approche pragmatique actuelle atteindra ses limites. Le CDF estime donc qu'il est surtout nécessaire d'agir en prévision des enjeux futurs. Il a formulé diverses recommandations, notamment au sujet de la délimitation du programme, de l'achèvement de la stratégie informatique, des clarifications juridiques, de l'élaboration d'une analyse de rentabilité (*business case*), du plan d'acquisition et du budget global.

La Délégation des finances a discuté de ce rapport d'audit à sa séance de mi-mai 2014 et elle a constaté que de très nombreuses questions concernant ce projet informatique demeuraient ouvertes. Compte tenu du flou entourant des aspects aussi importants que la planification, le pilotage, les responsabilités et le droit des marchés publics, elle a décidé d'écrire au chef du DFI pour lui faire part de son inquiétude. Dans sa réponse, début juillet 2014, celui-ci commente la complexité des structures du programme, la dépendance de Bruxelles et les retards consécutifs à l'interruption des travaux au niveau de l'UE (en raison de la mauvaise qualité générale du projet et de son redémarrage sur de nouvelles bases). Le chef du DFI y souligne en outre que son département prend très au sérieux les recommandations du CDF. Un état des lieux de leur mise en œuvre était d'ailleurs joint à son courrier.

La Délégation des finances s'étonne beaucoup que la suspension des travaux d'un sous-projet au niveau de l'UE puisse entraîner un retard aussi important pour

l'ensemble du projet. Elle a abordé cette problématique avec le chef du DFI lors d'un entretien, fin novembre 2014, et lui a demandé des informations sur l'avancement du programme ainsi que sur les mesures mises en place par l'OFAS et le secrétariat général de son département. Selon sa propre appréciation, le DFI estime que son contrôle de gestion informatique est efficace, que tous les projets informatiques du département sont sur de bons rails du point de vue du contenu, des délais, du personnel et des finances – pour autant que ces aspects ne soient pas influencés par des facteurs exogènes – et que, tout compte fait, il maîtrise aussi le projet SNAP-EESSI.

Pour la Délégation des finances, ce projet très hétérogène et complexe soulève encore des questions. Elle s'intéressera donc à nouveau à ce dossier sur la base d'un audit subséquent que le CDF prévoit de réaliser en 2015 et du premier rapport semestriel du Conseil fédéral sur les projets clés en matière de TIC.

4.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)

4.4.1 Informatique: 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 2013, ch. 3.4.1). Ce suivi se fonde sur des rapports de situation établis semestriellement et sur des entretiens réguliers avec le chef du DFJP. En 2013, la délégation avait notamment examiné un rapport détaillé sur l'évolution de l'ensemble des charges et de l'effectif ainsi que du crédit d'engagement.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a pu prendre connaissance du rapport final relatif au programme de mise en œuvre de Schengen/Dublin. Pour l'essentiel, celui-ci conclut que la volonté politique d'entrer rapidement dans le programme a pu être concrétisée dans les délais fixés, et ce malgré des conditions globalement difficiles. Le DFJP a pu respecter toutes les échéances déterminées par l'UE, de même que le cadre du crédit d'engagement d'environ 142 millions de francs. Enfin, le rapport constate que le fonctionnement et la qualité des applications informatiques mises en place répondent aux exigences élevées des quelque 30 000 utilisateurs.

Lors d'un entretien avec le chef du DFJP, fin juin 2014, la Délégation des finances a voulu approfondir certains points abordés dans ce rapport final. Elle a notamment demandé comment les coûts effectifs avaient évolué par rapport aux estimations annoncées lors de la votation de 2005 et quels étaient les développements prévus dans le cadre du programme de mise en œuvre de Schengen/Dublin. La délégation a alors dû constater que, pour toutes sortes de raisons, les coûts réels sont beaucoup plus élevés que ceux annoncés par le Conseil fédéral dans le message de l'époque. De fait, la participation à Schengen/Dublin coûte actuellement à la Suisse entre 90 et 100 millions de francs par an (contributions à l'UE: 25 millions; investissements au titre des systèmes informatiques: 17 millions; frais d'exploitation: 20 millions; charges de personnel: 33 millions). Ces dépenses font face à des économies et à des augmentations des recettes totalisant 65 à 70 millions de francs.

La Délégation des finances a clos le suivi de cet objet. Compte tenu de ses implications financières, elle serait favorable à ce que les Commissions des finances

s'informent régulièrement de l'évolution de ce domaine de tâches et des coûts qui en découlent, dans le cadre de l'examen annuel du budget du DFJP.

Recommandation à l'attention des Commissions des finances

La Délégation des finances a invité les Commissions des finances, et plus spécifiquement leurs sous-commissions compétentes, à s'informer régulièrement de l'évolution de ce projet dans le cadre de l'examen du budget du DFJP.

4.4.2 IPI: surveillance des sociétés de gestion

Fin juin 2014, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport d'audit du CDF concernant la surveillance des sociétés de gestion des droits d'auteur. Pour les cas où la gestion individuelle des droits d'auteurs n'est pas possible, le législateur a institué la gestion collective des droits. Pour assumer cette tâche en Suisse, cinq sociétés de gestion privées ont été agréées. Elles totalisent quelque 59 000 membres et des recettes pour la gestion de droits d'environ 293 millions de francs (état 2012). Le domaine de la gestion collective des droits est soumis à la surveillance de l'Etat. Cette surveillance est partagée entre la Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins (CAF; surveillance des tarifs) et l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI; surveillance des affaires).

L'audit du CDF s'est limité essentiellement à l'activité de surveillance de l'IPI. Dans son rapport, le CDF a formulé des recommandations concernant l'efficacité des sociétés de gestion (niveau des frais d'administration) et les coûts de la surveillance de l'IPI. Plus spécifiquement, il a recommandé à l'IPI de vérifier la pertinence des coûts des sociétés de gestion, dont la fourchette, qui oscille entre 8 et 25 % des recettes, lui paraissait très élevée.

La seule recommandation ayant une priorité élevée concernait une différence d'appréciation au sujet de contributions supplémentaires à la caisse de pension totalisant 1,75 million de francs (cotisations de l'employé comprises) qui ont été versées par la société de gestion ProLitteris en faveur d'un ancien cadre. L'IPI avait déjà enquêté sur ce cas et, se fondant sur l'avis d'une experte en caisses de pensions de PUBLICA, il avait conclu que ProLitteris n'avait pas violé d'obligation légale. Pour sa part, le CDF a estimé que cette contribution complémentaire n'était pas conforme au principe de l'administration des affaires selon les règles d'une gestion saine et économique et que, dès lors, l'autorité de surveillance devait intervenir. Se fondant sur cette recommandation, l'IPI a ordonné à ProLitteris, par décision du 25 juillet 2014, de réclamer la restitution des cotisations de l'employeur. Cette décision fait actuellement l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

La recommandation du CDF concernant la pertinence des coûts des sociétés de gestion a encouragé l'IPI à mener une analyse des coûts approfondie. Dans ce contexte, à fin novembre 2014, la Délégation des finances a pris connaissance d'un courrier conjoint des cinq sociétés de gestion sur le thème de leurs frais d'administration et dans lequel elles approuvent l'analyse des coûts proposée par l'IPI. Depuis, l'IPI a chargé un institut d'élaborer une étude préliminaire et de formuler un

mandat d'audit. Les résultats de l'analyse des frais d'administration devraient être disponibles d'ici fin 2015-début 2016.

La Délégation des finances reviendra sur les détails de cet objet lors d'un entretien avec le directeur de l'IPI.

4.4.3 Projet clé en matière de TIC: ISS 2

Le service de Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) exécute des mesures de surveillance ordonnées par le ministère public, avec l'autorisation du tribunal compétent, dans le but d'élucider des infractions graves. A cette fin, le CSI-DFJP exploite le système Lawful Interception System (LIS), qui intercepte les données des opérateurs de télécommunications et les met à la disposition des autorités de poursuite pénale. Avec le système utilisé actuellement, le SCPT ne parvient plus à remplir son mandat légal: LIS est arrivé au terme de son cycle de vie et doit être remplacé. C'est dans ce but que, en 2008, le projet ISS 1 (Interception System Schweiz) a vu le jour. Pour diverses raisons, ce projet a été interrompu en 2013, puis remis sur les rails sous le nom d'ISS 2.

Se fondant sur les directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de TIC, le CDF a mené un audit du projet ISS 2 auprès du CSI-DFJP au printemps 2014, dans le but d'examiner l'évolution du projet et les risques relatifs à la réalisation des objectifs. Le CDF a constaté que, dans l'ensemble, le projet est en bonne voie. Le contrôle des risques relatifs aux délais et au financement est adéquat, en vue du démarrage de la production prévu pour le mois de mars 2015. Le projet est clairement délimité et l'organisation de projet est adaptée. L'architecture de la solution nécessite toutefois des mesures d'accompagnement pour les phases de réalisation et d'exploitation. Il n'y a par exemple pas de système redondant du système de base et il est très difficile d'évaluer les quantités de données qui devront être traitées par le système et les réseaux dans le futur. Un système «tampon», qui doit encore être développé, sera installé en amont pour compenser d'éventuels pics. Lors de l'audit, la conception de ce système n'était cependant pas encore disponible. Le CDF a encore rappelé l'importance de finaliser rapidement les exigences en matière de sécurité. Dans l'ensemble, le DFJP a accepté toutes les recommandations du CDF et a commencé à les mettre en œuvre.

Début septembre 2014, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message 14.065, qui présente les investissements prévus dans le domaine de la surveillance des télécommunications jusqu'en 2021. Ces investissements sont nécessaires pour que, à l'avenir, les autorités de poursuite pénale puissent continuer à analyser les résultats de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunications dans le but d'élucider des infractions graves. En particulier, d'autres parties du système exploité par le SCPT doivent impérativement être remplacées en raison de leur âge. De plus, le système lui-même doit être adapté à l'évolution de la technique et étendu en raison de la croissance constante du volume des données.

Ce message propose pour la première fois un crédit d'ensemble pour un grand projet informatique. Lors de l'examen de cet objet, le Parlement disposera ainsi d'une vision claire des coûts attendus. Ce faisant, le Conseil fédéral a répondu à un souhait explicite de la Délégation des finances.

La Délégation des finances suivra attentivement l'évolution de ce projet conformément à la répartition des tâches convenue entre elle et les Commissions des finances (voir chap. 1.4), et sur la base des rapports semestriels du Conseil fédéral relatifs aux projets clés en matière de TIC. Elle a également pris note que le CDF prévoit un nouvel audit d'ISS 2 au quatrième trimestre 2015.

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

4.5.1 Gestion des aérodromes

La Délégation des finances s'intéresse depuis assez longtemps à l'aérodrome de Dübendorf (voir rapport d'activité 2012, ch. 3.5.2) et elle s'est déjà entretenue de cette question à plusieurs reprises avec le chef du DDPS. Le dernier de ces entretiens, qui a eu lieu fin juin 2014, a porté sur l'avenir de l'aérodrome et du musée de l'aviation. Auparavant, la délégation s'était adressée au Conseil fédéral en exigeant que les trois départements concernés – DDPS, DETEC et DEFR – institutionnalisent plus leur collaboration. Un audit du CDF avait en effet montré que si coordination il y avait, celle-ci était très informelle. Dans sa réponse écrite, le Conseil fédéral a déclaré qu'il ne partageait pas les réserves émises par la Délégation des finances et que la structure mise en place permettait d'élaborer toute la documentation utile pour statuer en connaissance de cause sur l'avenir de l'aérodrome.

Début septembre 2014, le Conseil fédéral a décidé d'implanter un champ d'aviation civil et une base aérienne fédérale sur le site de l'aérodrome de Dübendorf, et d'autoriser le canton de Zurich à établir un parc d'innovation sur le périmètre aéroportuaire. Il a chargé le DETEC de développer un concept d'exploitation aéronautique conforme à l'appel d'offres avec la société Flugplatz Dübendorf AG, pour une durée d'exploitation de 30 ans. Le DEFR s'est vu attribuer les compétences requises pour projeter la reconversion d'une partie de l'emplacement actuel en parc d'innovation. La surface nécessaire (max. 71 ha) a été réservée. A partir de 2022, le DDPS utilisera l'aérodrome uniquement en tant qu'héliport, tandis que l'exploitation civile de l'aérodrome se poursuivra. Le DDPS a également été chargé de coordonner les intérêts de la Confédération dans ces trois domaines, d'entente avec le DETEC et le DEFR, et avec le canton de Zurich. Le contrat qui sera conclu avec le futur exploitant civil de l'aérodrome devrait prévoir une rente de droit de superficie fixe d'environ 310 000 francs par an et, éventuellement, un montant supplémentaire variable, dépendant de la marche des affaires.

La décision du Conseil fédéral a engendré des réactions violentes de la part des communes riveraines du site qui s'opposent à la poursuite des activités aéronautiques. Celles-ci ont demandé à pouvoir consulter la documentation, mais le Conseil fédéral leur a répondu qu'il ne pouvait pas prendre position avant fin octobre 2014. Elles ont alors introduit une requête auprès de l'autorité de surveillance contre le Conseil fédéral. Par la suite, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a publié de nombreux documents sur son site Internet, y compris le rapport d'évaluation des deux offres reçues. Ce rapport montre que des parties essentielles de l'une des deux offres étaient en contradiction avec l'appel d'offres et que, de fait, une seule offre valable avait été déposée.

La Délégation des finances reprendra ce dossier en 2015, lors de son prochain entretien avec le chef du DDPS. A cette occasion, elle prendra aussi des informations sur l'évolution de la situation du Musée de l'aviation. Au printemps 2014, le CDF avait relevé que la Confédération fournissait annuellement des prestations de l'ordre de 1,1 million de francs environ à cette institution. Or, comme la Délégation des finances l'a fait remarquer au Conseil fédéral à fin avril 2014, ces prestations ne reposent sur aucune base légale. Dans le contexte de l'affectation future du site, il faut donc aussi régler rapidement les questions relatives aux structures du musée ainsi qu'à son indépendance.

4.5.2 Armasuisse Acquisitions

En 2014, la Délégation des finances s'est penchée plusieurs fois sur le dossier armasuisse (Office fédéral de l'armement). Elle a notamment discuté avec le chef du DDPS des raisons qui ont conduit à la dissolution du rapport de travail avec le chef de l'armement. Par ailleurs, fin août, la sous-délégation 3 (responsable des affaires du DDPS) a participé à une visite d'information de la sous-commission 3 de la CdF-N consacrée aux processus d'acquisition dans le domaine de l'armement. La délégation a pris acte des conclusions de cette visite à fin novembre et a mené une discussion de fond sur la situation prévalant au sein d'armasuisse.

La Délégation des finances est très inquiète de l'évolution de la situation et ce, pour plusieurs raisons. Elle a donc décidé de s'adresser au Conseil fédéral et, par un courrier du 22 décembre 2014, elle lui a fait part des problèmes qu'elle a relevés dans plusieurs domaines.

Collaboration: armasuisse joue un rôle central dans le processus d'acquisition de matériel d'armement. La bonne collaboration entre le domaine Défense, dans le rôle du commettant, et armasuisse, dans celui de l'acquéreur de matériel d'armement, est donc capitale. L'entretien avec le chef du DDPS ainsi que la visite d'information auprès d'armasuisse ont mis en évidence de sérieux problèmes, qui peuvent notamment être attribués à des divergences de vues (militaire d'une part, technique de l'autre), à des différences d'appréciation quant au rôle des divers intervenants, et enfin, à des cultures d'entreprise différentes. L'existence de problèmes de collaboration entre le domaine Défense et armasuisse était connue, mais la Délégation des finances a été surprise par leur ampleur. Elle exige que le DDPS améliore immédiatement la collaboration dans le domaine de l'acquisition de matériel d'armement.

Durée de la procédure d'acquisition: la procédure d'acquisition du matériel d'armement est souvent trop lente. S'agissant du matériel d'armement fortement informatisé, le temps consacré à la sélection du type de matériel ou du produit à acheter est trop long par rapport à la durée de vie et d'exploitation des composants en question, qui est généralement courte en raison de l'évolution galopante de la technique. L'évaluation du produit est sans cesse rattrapée par le développement de la technique. Le chef du DDPS a cité l'exemple de la nouvelle technologie de téléphonie, dont le processus d'acquisition a duré douze ans, alors qu'elle ne sera exploitée que pendant quinze ans.

Dans sa réponse de fin janvier 2015, le chef du DDPS s'est déclaré conscient des problèmes abordés et a affirmé s'y être attelé. La Délégation des finances a pris acte du lancement du projet «Aurora», dont le but est d'améliorer les processus et la

collaboration entre armasuisse et le domaine Défense. Elle attend toutefois des résultats rapides quant à la question de savoir quelles améliorations seront concrétisées.

Direction d'armasuisse: le poste de directeur général de l'armement étant vacant depuis le début de l'été 2014, la direction intérimaire d'armasuisse a été assurée par le suppléant du directeur général de l'armement. Le 1^{er} mars 2015, le Conseil fédéral a nommé ce dernier au rang de nouveau directeur général de l'armement. Au vu des problèmes relevés, la Délégation des finances est satisfaite que ce poste de cadre ait pu être repourvu.

Les problèmes abordés relevant aussi de la gestion de l'administration, la Délégation des finances a transmis sa lettre au Conseil fédéral en copie aux CdG. En cas de nécessité, elle coordonnera la suite de ses travaux avec les CdG et les CdF, tout en continuant à suivre les questions évoquées dans l'optique de la haute surveillance financière.

4.5.3 Armasuisse Immobilier

Début septembre 2014, la Délégation des finances a discuté d'un rapport d'audit du CDF sur la gestion immobilière du DDPS. Le but de cet audit était d'évaluer les projets de construction figurant dans le message sur l'immobilier du DDPS 2014 (d'une valeur globale d'environ 440 millions de francs) à la lumière des objectifs généraux, du cadre global ainsi que de la structure actuelle du portefeuille immobilier du DDPS.

Comme le CDF a pu le constater, le portefeuille immobilier du DDPS est géré en conformité avec la stratégie immobilière du DDPS. Les biens qui doivent être détenus à long terme dans le portefeuille principal sont déterminés en premier lieu en fonction des décisions politiques relatives à la mission fondamentale de l'armée. Les exigences concernant le portefeuille immobilier du DDPS dépendent de cette mission et ne peuvent être définies de façon contraignante qu'une fois celle-ci connue. Dans ce contexte, la gestion immobilière du DDPS se veut prévoyante. Les projets qui ont déjà été approuvés sont régulièrement réexaminés sur la base de l'état actuel de la planification. Ce faisant, la gestion immobilière du DDPS a créé de bonnes conditions pour que les projets sollicités puissent être utilisés à long terme (15 à 25 ans) et pour que ceux qui ont déjà été approuvés puissent être interrompus si nécessaire.

Par contre, sur la seule base du message sur l'immobilier du DDPS 2014, le CDF ne peut pas juger dans quelle mesure les crédits budgétaires demandés (soit seuls, soit en relation avec d'autres mesures) permettront d'améliorer globalement ou partiellement la qualité du portefeuille immobilier du DDPS (par ex. meilleure polyvalence, économies de surfaces et de coûts). Le CDF est conscient que, dans le contexte actuel, ces valeurs présentent une grande marge de variation. Dans le cadre de la gestion de portefeuille, il conviendrait ainsi de chiffrer de façon aussi précise que possible les effets (attendus) à court, moyen ou long terme de chaque projet. Le CDF recommande donc de préciser ces valeurs dans les futurs messages sur l'immobilier.

La Délégation des finances a également pris connaissance de deux nouveautés introduites dans le message sur l'immobilier du DDPS 2014 qui ont des incidences financières. Il s'agit premièrement d'une nouvelle règle selon laquelle les impré-

sions de coûts de 10 %, au sens des normes SIA, doivent être entièrement prises en compte en tant que risque de surcoûts lors du calcul du crédit d'engagement. Le CDF a recommandé à la gestion immobilière du DDPS de veiller, à l'aide d'instruments de pilotage appropriés, à ce que les réserves et le poste des imprécisions de coûts soient gérés de façon restrictive et transparente.

La deuxième nouveauté concerne le crédit-cadre «location auprès de tiers, y compris les aménagements», pour lequel le message prévoit 30 millions de francs. Ce crédit-cadre doit permettre de couvrir des locations auprès de tiers satisfaisant à des critères précis. Si l'on ne dispose pas d'une solution de ce type, la marge de manœuvre à court terme est considérablement réduite car les messages sur l'immobilier ne sont soumis au Parlement qu'une fois par an. Ce nouveau crédit-cadre est soumis aux mêmes règles que celles appliquées dans le message sur l'immobilier civil de l'OFCL, où il est désormais aussi précisé que les locations urgentes portant sur plus de 10 millions de francs doivent être réglées par le biais d'un crédit-cadre. A sa séance de début octobre 2014, la CdF-E a réagi positivement à cette nouveauté et a communiqué oralement son approbation à la Commission de la politique de sécurité (CPS) du Conseil des Etats, à laquelle incombe l'examen de ce message.

4.5.4 Informatique du DDPS et projets clés en matière de TIC

La Délégation des finances s'intéresse depuis longtemps aux projets informatiques du DDPS et elle en a régulièrement rendu compte dans ses rapports d'activité. Dans celui de 2013 (voir ch. 3.5.1), elle avait notamment indiqué que le département devait faire preuve d'une très grande rigueur dans le pilotage des projets informatiques regroupés au sein du programme NEO (network enabled operations, conduite des opérations en réseau). Elle avait également attiré l'attention des CPS sur la grande complexité et sur les risques importants inhérents aux projets informatiques du DDPS.

En juin 2014, la Délégation des finances a discuté avec le chef du DDPS d'un rapport du département sur l'avancement du programme NEO. Ce rapport fait le point sur les vingt projets informatiques majeurs du DDPS (description du projet, responsable de la surveillance du projet, risques majeurs, ressources, dépendances matérielles). Il y a de fortes interdépendances entre les projets. Les sommes investies sont énormes. L'avancement des projets majeurs est fonction de la disponibilité des crédits, des compétences et des ressources humaines. En tout état de cause, l'on examine toujours si le projet, tel qu'il avait été pensé à l'origine, est toujours pertinent et l'on vérifie si des spécifications supplémentaires sont nécessaires. L'évolution galopante de la technique est aussi prise en compte. Chaque projet est géré individuellement et fait partie des responsabilités de la hiérarchie. Le DDPS a mis en place un contrôle de gestion à l'échelon du chef de département pour les vingt projets informatiques les plus importants. Le contrôle des autres projets est du ressort du commandement de l'armée. Le DDPS assure qu'il tient tous les projets sous contrôle et qu'il peut en garantir la surveillance financière et technique. Cependant, la grande complexité des projets et les interfaces demeurent un problème.

Les représentants du DDPS ont également renseigné la Délégation des finances au sujet du réseau de conduite, de l'aménagement futur des centres de calcul et des télécommunications de l'armée. Ces trois domaines, qui se trouvent à des stades de

développement différents, ont été regroupés au sein du programme Fitania dont la surveillance est assumée par le chef de l'Armée en personne; les rapports sur l'avancement des projets lui sont adressés directement. S'agissant du futur réseau de centres de calcul, le Conseil fédéral a pris sa décision à sa séance du 2 juillet 2014: ce réseau comprendra quatre centres de calcul, dont deux bénéficieront d'une protection militaire intégrale.

En juin 2014, la Délégation des finances a pris connaissance d'un rapport du CDF sur le système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT). Le CDF y examine divers problèmes en relation avec ce projet, sur mandat de la Délégation des finances. Le rapport du CDF montre que – comme c'est bien souvent le cas pour les projets informatiques – des erreurs décisives ont été commises tout au début du projet. A la grande surprise de la délégation, il est apparu que, dans la phase de conception, l'on a omis de préciser que, pour que le système puisse tout bonnement fonctionner, il fallait aussi prévoir une capacité de transmission suffisante pour les engagements mobiles. Le CDF a également attiré l'attention sur le temps qu'a nécessité le développement du système. Ainsi, en 2012 le domaine Défense avait décidé de réduire temporairement l'échelon d'engagement de SIC FT à la compagnie. Mais la concrétisation n'est prévue qu'à fin 2015. Les difficultés persistantes dans le domaine du personnel demeurent aussi préoccupantes. Ce rapport d'audit a été mis à la disposition de la CPS-E, à sa demande. Par ailleurs, les CPS ont proposé une coordination des travaux dans ce domaine. La Délégation des finances s'en réjouit explicitement et estime judicieux que les CPS s'occupent aussi des projets d'armement ayant une forte composante informatique, car ce sont elles qui examinent les crédits d'armement sollicités par le biais des messages d'armement. Il reste encore à déterminer la forme des échanges.

La Délégation des finances estime que la situation de l'informatique du DDPS demeure floue en ce qui concerne la direction des projets, le contrôle de gestion et le système de rapports. Elle reviendra donc encore une fois sur ce thème en 2015 dans le cadre d'un entretien avec le chef du DDPS, en coordination avec les Cdf et les CPS, et en se fondant sur le premier rapport du Conseil fédéral sur l'avancement des projets clés en matière de TIC.

4.5.5 Renouvellement des systèmes de gestion des contenus

En janvier 2015, la Délégation des finances a discuté des rapports d'audit du CDF relatifs à deux systèmes de gestion des contenus (Content Management System, CMS) qualifiés de projets clés en matière de TIC: le projet CMS du DDPS et le projet CMS.nextgen de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). S'agissant du DDPS, les vérifications du CDF ont mis en évidence deux défauts essentiels, mais typiques des projets informatiques: de gros retards par rapport à la planification et des collaborateurs externes qui occupent des fonctions importantes au sein de la direction de projet. Le CDF a également pointé du doigt certains risques inhérents à la complexité des contrats conclus avec le futur fournisseur de prestations, à la mise sur pied d'une organisation axée sur les services ainsi qu'à la transformation de nombreux sites Internet. Dans l'ensemble, le CDF n'est pas certain que le projet puisse être achevé comme prévu, fin 2016.

Pour la Délégation des finances, l'aspect le plus significatif est que ces deux projets CMS aient été lancés en parallèle, dans deux départements différents, et que, pour ne

pas les avoir coordonnés et pour avoir renoncé à les regrouper, cela ait engendré des dépenses supplémentaires pour la Confédération. Elle a donc posé une série de questions au Conseil fédéral afin qu'il lui explique, entre autres, quelles conséquences aurait l'abandon du projet du DDPS et l'acquisition d'un seul produit pour l'ensemble de l'administration fédérale. Elle voudrait également savoir si les frais de maintenance des deux solutions ont été déterminés et comment les recommandations du CDF seront mises en œuvre.

Par ailleurs, le CDF objecte que deux marchés publics dépassant la valeur seuil ont été adjugés de gré à gré dans le cadre du projet CMS du DDPS. Ces deux adjudications ont été effectuées sans passer par l'OFCL et, de plus, elles n'ont pas été publiées. Dans le premier cas, cette procédure a été justifiée par le maintien du secret. Or, cet argument avait déjà été invoqué, initialement, pour le développement du CMS de la Base d'aide au commandement (BAC), avant d'être abandonné. Dans le deuxième cas, aucune justification n'a été fournie. Cette manière de faire a conduit la Délégation des finances à adresser différentes questions au Conseil fédéral. Elle lui a notamment demandé pourquoi il n'y avait pas eu d'appel d'offres, pour quelles raisons le DDPS avait renoncé à une collaboration avec l'OFCL et quelles mesures seront prises afin que, à l'avenir, les procédures d'acquisition soient conformes au droit des marchés publics.

4.6 Département fédéral des finances (DFF)

4.6.1 Révision du compte d'Etat

En septembre 2014, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport détaillé du CDF concernant la révision du compte d'Etat 2013. Précédemment, lors de leurs séances plénières, les Commissions des finances avaient déjà pris acte d'un rapport succinct du CDF, dans lequel celui-ci confirmait que les comptes de la Confédération 2013 étaient conformes aux exigences de la loi et aux dispositions de la Constitution relatives au frein à l'endettement. Le rapport détaillé destiné à l'AFC contenait également d'autres éléments relevés par le CDF lors de sa révision.

La Délégation des finances est de l'avis que, à l'avenir, le rapport détaillé devrait aussi être adressé aux CdF, car il signale des risques et des faiblesses dont ces commissions devraient être informées. Le rapport de révision du CDF portant sur les comptes 2013 s'arrête sur cinq points essentiels: premièrement, la problématique des provisions au titre des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes de PUBLICA; deuxièmement, le mode de financement de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL); troisièmement, l'évaluation des immobilisations corporelles par armasuisse Immobilier; quatrièmement, les provisions pour les rentes en cours de l'assurance militaire; et enfin, cinquièmement, les provisions nécessaires pour l'entreposage intermédiaire et définitif des déchets radioactifs.

La Délégation des finances reviendra en temps utile sur la question des provisions de PUBLICA, tandis qu'elle s'est déjà saisie de la question du financement de l'EPFL (voir ch. 4.7.4 ci-dessous).

4.6.2 Centrale de compensation

En 2014, la Délégation des finances s'est intéressée de très près aux événements survenus à la Centrale de compensation (CdC), à Genève, en raison de leurs fortes implications financières. A sa séance de septembre, elle a eu un entretien avec le directeur de l'AFF et le nouveau directeur de la CdC. Les thèmes principaux de cette rencontre ont été les observations et les recommandations contenues, d'une part, dans le rapport d'audit du CDF («Conduite et exploitation de l'informatique après l'intégration du Centre de solutions – Révision de la CdC») et, d'autre part, dans les rapports des enquêtes administratives diligentées par l'AFF (procédures d'acquisition et exécution des contrats dans le domaine informatique de la CdC; sécurité des données à la CdC). Le CDF et l'AFF ont publié tous ces rapports, accompagnés d'un communiqué de presse, le 3 juillet 2014.

Le 25 août 2014, la sous-commission 1 de la CdF-N s'est rendue à la CdC pour une séance d'information. Le directeur de l'AFF, le directeur de la CdC et d'autres représentants de la direction y ont informé les membres de la sous-commission des mesures décidées et déjà partiellement mises en œuvre. A sa séance de septembre, la Délégation des finances a pris connaissance des conclusions de la sous-commission et des documents mis à sa disposition.

Pour éviter des redondances, la sous-commission a proposé une répartition des tâches avec la Délégation des finances que cette dernière a approuvée. La sous-commission 1 de la CdF-N suivra la mise en œuvre des mesures au sein de la CdC dans le cadre de l'examen du budget et des comptes et informera la CdF-N si elle identifie un champ d'action pour la haute surveillance. La Délégation des finances gardera cet objet en suspens et y reviendra au plus tard après l'audit subséquent prévu par le CDF (probablement en 2016).

Etant donné que la CdG-E s'intéresse aux aspects juridiques des marchés publics de la CdC, la CdF-N et la Délégation des finances l'ont également informée de cette répartition des tâches.

En novembre 2014, la chef du DFF a brièvement informé la Délégation des finances de l'évolution de la situation. Selon elle, la CdC est sur la bonne voie. Le nouveau directeur assume correctement ses fonctions et les nombreuses mesures engagées devraient pouvoir être menés à terme en 2015.

4.6.3 AFC: conduite de la division principale de la TVA

Lors d'un sondage effectué par l'Association du personnel de la Confédération (APC), de graves reproches avaient été formulés à l'encontre de deux cadres de la division principale de la TVA. Les résultats de ce sondage avaient été repris par différents médias en mai 2014. Le CDF avait alors mené deux audits: l'un sur la question de savoir si un risque menaçait les recettes de la TVA et l'autre sur celle de la gestion de cette division principale.

Le CDF a constaté que la perception de la TVA était assurée de manière correcte. Malgré une dégradation de sa position, consécutive à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la TVA de 2010, la division principale a réalisé des progrès, notamment dans le domaine de l'approche des risques. Les reproches relevés par l'APC ne se sont pas confirmés. Il n'y a notamment pas eu d'inégalité de traitement volontaire

vis-à-vis de certaines entreprises. Certes, les décisions de pratique fiscale prises par la direction ne sont pas toujours comprises par les inspecteurs, mais le processus de détermination de la pratique de la division principale est structuré et traçable. Le CDF a également signalé que les tâches administratives des inspecteurs étaient en augmentation.

S'agissant de la gestion, le CDF a constaté d'importants problèmes de collaboration au sein de la division du contrôle externe. Elle a donc recommandé à la direction de l'AFC d'accorder, d'une manière générale, l'attention nécessaire à la gestion et à la motivation de son personnel et d'améliorer la communication interne, notamment sur la pratique fiscale. L'AFC a pris position sur les résultats de cet audit en déclarant qu'ils livraient des informations importantes et qu'elle allait mettre en œuvre sans tarder les recommandations concernant la conduite et la communication. Les premières mesures ont été engagées en automne 2014 déjà. Puisque ce dossier a aussi une composante de gestion, la Délégation des finances a mis les rapports d'audit du CDF à la disposition des CdG.

En octobre 2014, le CDF a informé le chef du DFF et le président de la Confédération de ses observations, conformément à l'art. 15, al. 3, LCF. Il leur a aussi signalé qu'un suivi étroit des mesures s'imposait, afin de s'assurer que les objectifs visés soient atteints.

La Délégation des finances a en outre relevé avec intérêt la remarque du CDF selon laquelle, en cas de litige, le fardeau de la preuve incombait à la division principale de la TVA et que la reconstitution d'une comptabilité pouvait nécessiter plusieurs jours de travail. De plus, les justificatifs qui sont remis aux inspecteurs ne peuvent pas être utilisés dans la procédure pénale. La Délégation des finances se félicite donc de la décision du CDF de procéder, en 2015, à une évaluation qui portera sur la réalisation des objectifs de la dernière révision de la loi sur la TVA.

4.6.4 Projet clé en matière de TIC: FISCAL-IT (AFC)

Fin novembre 2014, la Délégation des finances a examiné le rapport semestriel du Conseil fédéral relatif au projet clé en matière de TIC FISCAL-IT et elle a discuté des principales observations qui y sont faites avec le chef du DFF. Cet entretien a principalement porté sur les retards qu'accusent certains projets, sur les difficultés liées aux acquisitions, sur la charge de travail qui pèse sur des personnes clés du projet et sur les rapports adressés à la Délégation des finances.

Une partie des acquisitions déjà effectuées a conduit à des retards sur le programme initial. Selon le DFF, il apparaît aujourd'hui que ces retards pourront être compensés d'ici la fin du programme, éventuellement au détriment des réserves de temps et des projets d'optimisation prévus à la fin du programme.

Dans le cadre de la haute surveillance des pratiques de l'administration fédérale en matière de marchés publics, la Délégation des finances a remarqué à plusieurs reprises que, depuis l'abandon du projet informatique INSIEME, les unités administratives et l'OFCL mettent plus l'accent sur le déroulement juridiquement irréprochable de la procédure d'acquisition, en négligeant un peu l'aspect de l'efficacité économique de la procédure. Cela se traduit par un allongement notable des procédures d'acquisition. Pour contrer cette tendance, le 4 septembre 2014, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral d'examiner quelles mesures d'ordre

juridique et organisationnel permettraient d'aménager et de mettre en œuvre de façon plus économique et efficace les procédures d'acquisition de la Confédération, tout en garantissant le respect des dispositions contraignantes du droit et des traités internationaux. Elle a pris acte de la décision du Conseil fédéral d'accepter cette recommandation et de son intention de procéder aux adaptations nécessaires dans le cadre de la révision de la LMP, de l'OMP et de l'Org-OMP.

S'agissant du programme FISCAL-IT, la Délégation des finances a également invité le Conseil fédéral à faire la lumière sur les raisons de la lenteur des processus d'acquisition. La chef du DFF a informé la délégation de quelques-uns des résultats d'une vérification externe effectuée sur mandat du DFF, ainsi que des mesures déjà engagées pour remédier aux lacunes constatées. Elle l'a assurée que les procédures d'acquisition se déroulaient maintenant de manière optimale. L'OFIT, grâce à ses compétences en matière de marchés publics et de fiscalité, occupe en effet une position d'intermédiaire entre l'AFC et l'OFCL, dans leurs rôles respectifs d'office spécialisé et de service d'achat central, et il veille à ce que les exigences techniques de l'appel d'offres soient clairement définies et figurent dans le dossier de soumission. Selon la chef du DFF, la collaboration entre l'AFC et l'OFIT repose sur de bonnes bases.

Dans le dernier rapport semestriel, le Conseil fédéral avait déjà signalé que la pression liée au respect de délais très courts qui pesait sur les personnes clés de l'AFC et de l'OFIT était énorme. Comme l'a montré l'absence temporaire de l'une de ces personnes, cela a un impact direct sur le déroulement du programme. La Délégation des finances a pris acte de ce que le problème avait été reconnu et que des mesures de correction avaient été mises en œuvre ou étaient en train d'être mises en place. Elle s'informerait des résultats de ces mesures au plus tard lors de l'examen du prochain rapport semestriel.

Selon l'appréciation du DFF de novembre 2014, le programme FISCAL-IT est en bonne voie et il n'existe aucun risque susceptible de mettre en péril l'ensemble du projet. Les problèmes et les dangers existants ont été identifiés et font l'objet de mesures. Les lacunes constatées dans le rapport correspondent aux conclusions que la Délégation des finances avait tirées du rapport d'audit du CDF de février 2014 et de son entretien avec le directeur de l'AFC de juin 2014. La Délégation des finances réévaluera la situation du projet en été 2015, sur la base du prochain rapport d'étape du Conseil fédéral.

4.6.5 Autres projets clés du DFF en matière de TIC

Programme United Communication & Collaboration (UCC): les installations actuelles de téléphonie fixe de la Confédération sont arrivées à la fin de leur cycle de vie et doivent être remplacées. L'objectif du programme UCC est d'introduire, d'ici fin 2015, une nouvelle solution de communication dans le secteur civil de l'administration fédérale, qui intègre la communication vocale, le courrier électronique, la visioconférence et d'autres fonctions de collaboration. UCC est un nouveau service standard qui sera géré de manière centralisée par l'OFIT. Le CDF a mené un audit de ce projet clé en matière de TIC et a formulé 17 recommandations qui couvrent tous les domaines examinés (origine et stratégie de mise en œuvre, gestion du programme, solution adoptée, financement et coûts, acquisitions).

La Délégation des finances a abordé ce sujet avec le chef du DFF en novembre 2014. Elle s'est en particulier informée de l'évolution de la mise en œuvre des recommandations et a voulu savoir pourquoi plusieurs fournisseurs de prestations étaient nécessaires et si une solution spécifique était vraiment nécessaire pour le domaine militaire. La chef du DFF a confirmé que dix recommandations, sur les 17 formulées par le CDF, étaient déjà réalisées et que les sept dernières étaient en train d'être mises en œuvre et seraient réalisées d'ici fin janvier 2015. Le transfert de l'ensemble des usagers durera jusqu'en 2016. La gestion d'une partie d'UCC sera centralisée (connexion au réseau téléphonique public) et l'autre décentralisée (DFAE, OFIT, BAC). En raison d'exigences différentes en matière de sécurité et de processus d'acquisition, il n'y a pas de coordination entre les volets militaire et civil d'UCC.

La Délégation des finances s'est aussi intéressée à d'autres projets clés concernant les douanes, l'UPIC et l'OFIT. Les discussions ont surtout porté sur les systèmes de gestion des contenus (*Content Management System*, CMS) utilisés pour l'administration communautaire des informations. Dans le cadre de son audit sur le renouvellement des systèmes de gestion des contenus, le CDF avait formulé toute une série de recommandations, comme le fait qu'il faudrait s'assurer que tous les services CMS de la Confédération soient achetés auprès de l'un des deux fournisseurs de prestations. Il faudrait également identifier les autres CMS utilisés et vérifier s'il ne serait pas possible de les intégrer dans l'une des solutions actuelles. D'autres recommandations portaient en outre sur la mise à niveau des licences et sur l'analyse de la stratégie multiproduits. Les services compétents (UPIC, OFCL, OFIT, DDPS) veulent mettre en œuvre ces recommandations.

Se référant à la situation générale de l'informatique au sein de l'administration fédérale, le CDF a formulé des recommandations à l'attention du Conseil fédéral dans les domaines suivants: exploitation accrue des synergies interdépartementales, rôle de l'UPIC dans le cadre des services standard, meilleure prise en compte des besoins des services de l'administration, procédure de décision systématique quant au choix d'une fourniture interne ou externe des services informatiques.

La Délégation des finances a brièvement abordé ces thèmes avec le chef du DFF lors d'un entretien, fin novembre 2014. La discussion a surtout porté sur les services CMS. La chef du DFF a indiqué que le Conseil fédéral avait pris des décisions concrètes au sujet des recommandations du CDF. Celles concernant le renforcement de la gestion centralisée afin d'éviter les redondances, la mise en œuvre systématique de la stratégie d'informatique en nuage (*cloud computing*), l'introduction rapide des services standard et les mesures visant à éviter l'enchevêtrement des services seront mises en œuvre. Les services spécialisés et les départements compétents ont été chargés de les concrétiser. A cet égard, le Conseil fédéral a pris acte du fait que la préparation de services informatiques standard supplémentaires ainsi que la coordination des projets concernés engendreront un surplus de charges au sein du DFF correspondant à un équivalent plein temps (EPT) à partir de 2015 et à un autre poste à plein temps pour une durée limitée (2015-2017).

Pour les projets CMS de la Confédération qui sont menés au DDPS et à l'OFIT, voir également les conclusions tirées au chiffre 4.5.5.

4.6.6

Visite d'information aux ports francs de Genève

Au printemps 2014, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport d'évaluation du CDF concernant les dépôts francs sous douane (plus connus sous la dénomination de «ports francs») et les entrepôts douaniers ouverts (EDO). Ce rapport contient huit recommandations, dont la première invite le Conseil fédéral à adopter une stratégie en matière d'entrepôts douaniers, en considérant les enjeux économiques et politiques ainsi que les avantages et les risques. Les sept autres recommandations s'adressaient à l'Administration fédérale des douanes (AFD) et visaient à renforcer l'efficacité des activités des douanes au niveau des autorisations d'exercer et des contrôles à réaliser auprès des entrepôts douaniers. Le CDF a publié son rapport à la mi-avril.

Jusque-là, la Délégation des finances ne savait pas grand-chose des activités de surveillance et de contrôle des entrepôts douaniers. Les considérations du CDF concernant le risque de réputation pour la Suisse lui ont cependant mis la puce à l'oreille. Elle a alors chargé sa sous-délégation 2 d'effectuer une visite d'information sur place, afin de se faire une idée concrète des processus et de la pratique des contrôles de l'AFD dans un entrepôt douanier. Une rencontre avec des représentants de l'AFD devait également lui permettre de faire le point sur la mise en œuvre des recommandations du CDF.

Cette visite d'information a eu lieu le 3 novembre 2014 sur le site des ports francs de La Praille, à Genève, les plus grands de Suisse. La Direction générale des douanes (DGD) a indiqué que la problématique des ressources concernait surtout le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Il n'en demeure pas moins que les effectifs civils des douanes ont été réduits d'un tiers depuis 1997, tandis que le volume des dédouanements de marchandises commerciales a augmenté de 74 % sur la même période. Quelque 33 millions de déclarations en douane sont déposées chaque année selon le système de la déclaration personnelle (environ 130 000 par jour ouvrable). Un contrôle de la déclaration sur la base des documents n'est effectué que dans 6 % des cas et un contrôle matériel complémentaire dans 0,5 % des cas.

En raison des ressources limitées de la douane civile et de la croissance des volumes, la surveillance et le contrôle des ports francs sont ciblés et axés sur les risques. La DGD établit un inventaire des risques, sur la base duquel elle définit des profils de risques, par exemple pour les domaines de la fraude à la TVA, de la fausse déclaration d'origine, de la fausse déclaration de la valeur marchande, des produits présentant un risque pour la santé ou du commerce des biens culturels spoliés.

La DGD a accepté les recommandations du CDF et veut les mettre en œuvre. Selon elle, la stratégie en matière d'entrepôts douaniers ne doit pas abolir les ports francs, mais certains aspects de leur exploitation devront être harmonisés et réglés de façon plus précise, pour tous les sites de Suisse. L'AFD entend combler des lacunes de la loi et définir clairement le cadre général. La DGD a aussi émis des réserves au sujet des certaines recommandations du CDF, notamment de celles demandant de ne plus octroyer d'autorisation pour les EDO qui n'ont pas ou très peu de mouvements de marchandises (par ex. métaux précieux des banques), de réexaminer les conditions d'octroi pour les ports francs (critère régional, nombre de mouvements, etc.) ou encore de définir des exigences minimales en matière d'inventaire, comme conditions pour pouvoir louer un espace dans un port franc. D'après elle, la mise en œuvre de ces recommandations se heurterait à une opposition parfois forte de la part des régions d'implantation des EDO et des secteurs économiques concernés. Pour

l'illustrer, la DGD a évoqué les négociations menées dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les douanes. De plus amples explications seront fournies sur cette question dans le message concernant la modification de la loi sur les douanes.

Dans le contexte de l'adoption de nouveaux standards internationaux en matière fiscale, la sous-délégation 2 de la Délégation des finances s'est également intéressée à la question de savoir comment l'on pouvait empêcher que les EDO et les ports francs soient utilisés comme des sortes de «salle des coffres» pour dissimuler des valeurs patrimoniales au fisc. Ce type de pratique serait hautement dommageable à la réputation de la Suisse. Selon la DGD, ces pratiques pourraient être évitées, sur un plan stratégique, si la Suisse adopte des conditions et des règles générales (par ex. en matière de durée maximale d'entreposage des marchandises dans les entrepôts douaniers) sensiblement identiques à celles valables dans l'UE (harmonisation). Cet aspect fera partie intégrante de la stratégie que le DFF entend proposer au Conseil fédéral.

Les ports francs – en Suisse comme à l'étranger – offrent une marge d'optimisation fiscale en matière d'impôts directs. Nul ne sait (encore) si l'OCDE va intervenir dans ce domaine et la Suisse ne veut pas adopter de nouvelles règles unilatérales.

Dans sa prise de position, la chef du DFF déclare que les ports francs n'ont jamais été une zone de non-droit: la marchandise qui y est déposée est sous le contrôle des douanes pendant toute la durée d'entreposage, ce qui constitue une restriction considérable à la liberté de son propriétaire d'en disposer. Il peut certes l'aliéner ou la mettre en gage, mais la marchandise reste sous contrôle douanier en dépit de cette transaction et le nouveau propriétaire, ou le créancier gagiste, est soumis aux mêmes restrictions douanières que le déposant initial. Quant au risque accru de contrebande ou d'autres activités illicites, la chef du DFF relève que ces phénomènes ne sont pas circonscrits aux ports francs et qu'ils font partie des préoccupations quotidiennes des autorités douanières, tant en Suisse que dans le reste du monde. Et de conclure qu'aucune disposition légale, aussi détaillée soit-elle, et aucune sanction ne saurait empêcher la contrebande et d'autres activités illicites.

Pour la Délégation des finances, il est indispensable d'élaborer une conception globale. Le Conseil fédéral a adopté la stratégie en matière d'entrepôts douaniers, en application de la recommandation du CDF, début mars 2015. Il l'a incluse dans son message concernant la modification de la loi sur les douanes, en y présentant la stratégie elle-même et ses conclusions. La Délégation des finances va continuer à s'intéresser à cette stratégie.

4.7 Autres projets clés du DFF en matière de TIC

4.7.1 Visite d'information au SEFRI: surveillance des subventions dans le domaine de la formation professionnelle

Début 2013, le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et le Domaine des EPF avaient été transférés du DFI au DEFR, où le SER avait été regroupé avec l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) au sein du nouveau Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). C'est dans ce contexte que la sous-commission 2 de la CdF-N et la sous-délégation 3 de la Délégation des finances ont effectué une visite d'information au

SEFRI, fin février 2014, pour faire le point sur le mandat et les ressources du secrétariat d'Etat, sur les conséquences de la réorganisation et sur les enjeux futurs. La sous-commission et la sous-délégation considèrent que la fusion est réussie, ce qu'elles attribuent notamment au fait qu'elle a été conduite entièrement en interne – avec uniquement un controlling externe pour accompagner le processus de changement – et qu'elle a été concrétisée rapidement. Visiblement, ce regroupement a permis de réaliser de très importantes synergies. Pour sa part, la Délégation des finances va continuer à se pencher sur les aspects organisationnels, personnels et financiers des réorganisations dans une phase précoce du processus.

Début avril 2014, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DEFR au sujet d'un rapport d'audit d'août 2013 dans lequel le CDF relevait que le SEFRI ne jouait pas un rôle actif dans le cadre de la haute surveillance des indemnités forfaitaires. Le CDF proposait donc de créer un système de comptes rendus avec les cantons. Dans un courrier du 8 mai 2014 adressé au DEFR, la Délégation des finances a estimé que le Conseil fédéral devait assumer sa fonction de haute surveillance en matière de formation professionnelle et de qualité de la formation. Elle a invité le DEFR à mettre sur pied un système d'évaluation des subventions relevant du domaine de la formation professionnelle qui soit aussi simple que possible, non bureaucratique et fondé sur des critères fondamentaux.

Le 10 juin 2014, le chef du DEFR a confirmé vouloir examiner avec les cantons la possibilité de renforcer le développement de la qualité dans la formation professionnelle. Dans un courrier du 17 décembre 2014, il a communiqué à la Délégation des finances vouloir accroître la transparence des coûts grâce à des chiffres clés supplémentaires qui devraient permettre à la Confédération de mieux comparer les ressources que les cantons affectent à la formation professionnelle. Les cantons compileront aussi des indicateurs dans les domaines de la fourniture de prestations et de la qualité. Il est prévu d'intégrer les chiffres clés et les indicateurs basés sur des données existantes dans un rapport annuel. Avec le concours des cantons, les sources de données actuelles feront l'objet d'analyses approfondies d'ici l'été 2015. Les chiffres clés et les indicateurs, ainsi que les données sur les coûts supportés par les cantons dans le domaine de la formation professionnelle, seront normalement disponibles d'ici l'automne 2016. Dans ce contexte, il s'agira aussi de tenir compte des travaux du CPA, que les CdG ont chargé d'effectuer une évaluation dans le domaine de la formation professionnelle du SEFRI. La Délégation des finances assurera la coordination avec le CPA et reviendra sur cet objet en temps voulu.

4.7.2 OFAG: Identitas

Fin juin 2014, la Délégation des finances s'est penchée sur le projet du Conseil fédéral de se défaire de sa participation majoritaire dans la société anonyme Identitas AG, qui gère entre autres la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) pour le compte de la Confédération. La Délégation des finances considère que l'exploitation irréprochable de la BDTA et son développement en conformité avec les besoins revêtent une importance stratégique pour la Confédération. C'est pourquoi elle a adressé, fin août 2014, une lettre au chef du DEFR en l'invitant à intégrer les garanties suivantes dans le contrat de vente de ses actions: premièrement, l'exploitation de la BDTA à moindres coûts doit être garantie sur le long terme, même sans participation de la Confédération; deuxièmement, la privatisation ne doit

pas entraîner d'augmentation des coûts pour les exploitations agricoles; troisièmement, l'accès de la Confédération aux données doit être garanti en tout temps, y compris en cas de faillite; quatrièmement, le Conseil fédéral s'assure que le prix de vente des actions détenues par la Confédération soit adéquat. De plus, la stratégie de vente doit aussi régler la question du développement de la BDTA après sa sortie de la sphère d'influence immédiate de la Confédération.

Dans sa réponse du 15 septembre 2014, le chef du DEFR a confirmé que l'élaboration de la stratégie de vente était en cours. Celle-ci devrait être présentée au Conseil fédéral d'ici fin 2015 au plus tard. La Délégation des finances a pris acte qu'elle et le Conseil fédéral sont visiblement à l'unisson s'agissant de la stratégie de vente d'Identitas AG. Elle se penchera, le moment venu, sur la décision du Conseil fédéral.

4.7.3 Visite d'information de la CdF-N2 à la CTI et mise en œuvre de la motion Gutzwiller

En février 2014, la sous-commission 2 de la CdF-N a effectué une visite d'information auprès de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) dans le but de mieux connaître son mode de fonctionnement, notamment dans la perspective du train de mesures visant à atténuer la force du franc. Dans le cadre de ces mesures, la CTI a reçu des montants supplémentaires de 100 et 40 millions de francs, respectivement en 2011 et en 2012. Comme la sous-commission a pu le constater, l'annualité des crédits constitue le principal défi dans le cadre du financement des projets. De plus, les aides actuelles ne permettent pas d'exploiter pleinement le potentiel en matière d'innovation. Pour finir, le responsable du mandat DEFR du CDF a présenté brièvement les principales constatations résultant de l'audit effectué fin 2013 auprès de la CTI.

A sa séance de mi-mai 2014, la Délégation des finances a pris connaissance du rapport de synthèse de cette visite d'information. Elle a également examiné le rapport du CDF de février 2014 concernant l'audit susmentionné. Le CDF considère que la collaboration entre la présidence et le secrétariat de la CTI pourrait être améliorée. La commission devrait se concentrer sur la mission d'encouragement et le secrétariat, sur la régularité de la gestion. Le CDF estime encore que les ressources en personnel du secrétariat sont calculées au plus juste, compte tenu des tâches qui lui sont confiées. Ce risque concerne surtout des postes clés, pour lesquels aucune suppléance adéquate n'est prévue.

En raison de ces importantes constatations du CDF, à fin novembre 2014 la Délégation des finances s'est penchée sur un autre rapport du CDF de septembre 2014, concernant l'attribution des mandats, les relations d'affaires et le gouvernement d'entreprise dans le domaine «Start-up et entrepreneuriat» de la CTI. Pour le CDF, les problèmes de gestion de la CTI sont dus principalement à une délimitation des compétences trop floue entre la commission et le secrétariat. Des inexactitudes ont également été relevées dans l'octroi des fonds: certaines entreprises ont ainsi pu bénéficier de mandats de coaching de start-up pendant plusieurs années de suite.

Selon la Délégation des finances, il est urgent d'agir. Elle attend des améliorations notables de la mise en œuvre de la motion Gutzwiller (11.4136). Dans ce contexte, elle se félicite aussi de la décision du Conseil fédéral du 19 novembre 2014 de

transformer la CTI en établissement de droit public, ce qui donne un signal clair de la volonté de réorganiser cette institution. Lors d'un entretien qu'elle a eu avec le chef du DEFR début février 2015, la Délégation des finances a été informée que le Conseil fédéral soumettra son message au Parlement courant 2015. Le conseil prioritaire pourra vraisemblablement l'examiner à la session d'hiver 2015 ou à celle de printemps 2016. Les nouvelles structures de la CTI pourraient être opérationnelles à partir de 2017. Pour la Délégation des finances, il est essentiel que, d'ici là, les travaux en cours pour préparer le passage aux nouvelles structures se poursuivent et que les problèmes susmentionnés soient réglés. A ses yeux, il serait positif que le poste de directeur soit prochainement repourvu, comme le DEFR l'a laissé entendre.

4.7.4 Domaine des EPF: structures de financement, établissement des comptes, partenariats public-privé

La Délégation des finances s'intéresse depuis un certain temps déjà à la présentation des comptes du Domaine des EPF et en particulier à la question des fonds de tiers. Comme elle l'avait relevé dans son rapport d'activité 2013 (ch. 3.7.3), il est indispensable de pouvoir exercer une surveillance sur les fonds des EPF qui sont gérés par des structures externes. Cette remarque avait été motivée par la décision du Conseil des EPF du 6 mars 2013 d'établir ses comptes selon les normes comptables internationales pour le secteur public (International Public Sector Accounting Standard, IPSAS) à compter du 1^{er} janvier 2015, mais d'exclure certaines fondations du périmètre de consolidation.

Fin mars 2014, la Délégation des finances a abordé cette problématique lors d'un entretien avec le président du Conseil des EPF. Pour justifier le choix du référentiel comptable IPSAS, ce dernier a cité la présentation fidèle du patrimoine (*true and fair view*), la transparence, la comparabilité sur les plans national et international, et des avantages en termes de réputation. Le Conseil des EPF escompte que les normes IPSAS l'aident à remplir sa fonction de surveillance. Il justifie essentiellement l'exclusion de quatre fondations de l'assujettissement à ces normes par le fait qu'une consolidation pourrait effaroucher des bailleurs de fonds potentiels, craignant qu'une contribution financière versée à l'une de ces fondations puisse être interprétée comme un financement de la Confédération.

La Délégation des finances a informé le chef du DEFR de sa position par courrier du 19 août 2014: toutes les structures de financement qui recèlent un risque financier ou de réputation doivent être consolidées, afin que le CDF puisse les contrôler. Dans un courrier du 15 octobre 2014, le chef du DEFR soutient la décision du Conseil des EPF d'exclure quatre fondations de l'obligation de consolidation. La Délégation des finances a examiné cette prise de position à sa séance du 20 novembre 2014, mais les motifs susmentionnés, repris par le chef du DEFR, ne la convainquaient toujours pas. Au contraire, elle était de l'avis que ces exceptions recèlent des risques de réputation non négligeables pour le propriétaire et pour les EPF et que la protection des bailleurs de fonds et l'administration régulière de leurs contributions financières aux fondations liées aux institutions du Domaine des EPF ne peuvent être garanties que par une consolidation intégrale des comptes du Domaine des EPF.

La Délégation des finances a donc décidé de maintenir sa position. Elle a recommandé au Conseil fédéral de supprimer les quatre exceptions aux normes IPSAS prévues dans l'annexe du projet d'ordonnance sur les finances et la comptabilité du

domaine des EPF, estimant que les fonds de tiers dont bénéficient les EPF doivent être soumis à la même surveillance que les fonds publics. En effet, seule l'intégration des entités externes d'une certaine importance dans les comptes consolidés du Domaine des EPF, comme le requièrent les normes IPSAS, permet d'améliorer la transparence des structures de financement externes et de renforcer les fonctions de surveillance du Conseil des EPF, du propriétaire et du Parlement, ainsi que la surveillance financière exercée par le CDF.

En février 2015, la Délégation des finances a pu constater que le Conseil fédéral avait tenu compte de ses réflexions et de sa demande: les comptes du Domaine des EPF seront établis selon le référentiel IPSAS et intégralement consolidés. Aux yeux de la Délégation des finances, cela crée les bases nécessaires pour garantir la transparence de ce secteur d'un très grand poids financier. A cet égard, elle partage le point de vue de la CdF-N – contraire à celui de la CdF-E –, qui ne soutient pas le projet du Conseil fédéral de ne plus soumettre le budget et les comptes du Domaine des EPF à l'approbation du Parlement.

La Délégation des finances a eu un entretien avec le directeur de l'EPFL en septembre 2014 sur le thème des partenariats public-privé (PPP). Celui-ci l'a informée de manière détaillée sur la conception et le financement du Quartier Nord et sur les coûts supportés par la Confédération. La discussion a beaucoup porté sur les risques financiers encourus par la Confédération. Le bail est conclu pour une durée de 30 ans, renouvelable de 10 ans en 10 ans. L'EPFL paie un loyer annuel de 11,75 millions de francs et encaisse elle-même un peu plus de 9 millions de loyers. Selon l'EPFL, ces recettes sont garanties: les locaux commerciaux, les restaurants et les logements sont tous loués. Le montant résiduel de 2,7 millions est entièrement couvert par le plan d'affaires (*business plan*) actuel. Globalement, le risque que le bail ne soit pas renouvelé après 30 ans et qu'il faille passer ce montant par pertes et profits est jugé faible. Les frais de location annuels reposent sur les coûts d'investissement effectifs et sur un rendement du capital de 4,735 %, de sorte que le bâtiment sera amorti après 99 ans, soit à la fin du droit de superficie.

Pour la Délégation des finances, un certain nombre de questions en rapport avec ce projet de PPP restent ouvertes. Elle a donc demandé des rapports complémentaires au sujet des chiffres présentés et de la façon dont ils ont été calculés. Elle se félicite aussi de l'intention du CDF d'examiner la question du calcul des loyers lors du prochain audit qu'elle effectuera à l'EPFL. La Délégation des finances reviendra sur ce thème lorsqu'elle aura pris connaissance des constatations du CDF.

4.7.5 Projet clé en matière de TIC: novoSIPAC (SECO)

Le système de paiement des caisses de chômage (SIPAC) utilisé aujourd'hui est en service depuis 1993. L'application a été développée régulièrement et son exploitation est toujours stable. Pour pouvoir remplacer les anciens outils de développement du logiciel, la Direction du travail du SECO a opté pour une migration intégrale du code vers un langage de programmation plus moderne. Selon le SECO, cette solution (novoSIPAC) est celle qui comporte le moins de risques. Persuadé que cette migration ne peut être menée à bien que par l'entreprise qui avait déjà mis sur pied l'ancien SIPAC, le SECO lui a adjugé ce marché de gré à gré à un prix ferme de 20 millions de francs environ.

La Délégation des finances s'est déjà penchée sur le remplacement du SIPAC en 2012 et en 2013. En mai 2013, dans le cadre d'un entretien avec le chef du DEFR, elle avait abordé la question de l'adjudication de gré à gré du projet novoSIPAC, suivie d'un appel d'offres OMC pour les travaux de maintenance. Elle avait rendu ses conclusions dans son rapport d'activité 2013 (ch. 2.3.3).

Fin novembre 2014, la Délégation des finances a examiné un rapport d'audit du CDF concernant ce projet. Le CDF y constate que les adaptations de l'organisation de projet et le travail de conception ont encore pris du retard en raison des cas de corruption découverts à l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Un contrôle de gestion approprié permettrait une surveillance plus précise de l'état réel du développement et de l'utilisation des ressources financières. Le CDF estime que ces instruments doivent être mis en place rapidement. En outre, le SECO devrait plus recourir au soutien de l'OFIT, dans une optique de synergies et de professionnalisation. En conclusion, le CDF considère qu'une introduction réussie de novoSIPAC est possible, mais pas encore définitivement garantie.

Lors d'un entretien avec le chef du DEFR, la Délégation des finances est revenue sur ce sujet à mi-février 2015. La discussion a porté, entre autres, sur la gestion du projet, les compétences de décision techniques et la responsabilité politique. La Délégation des finances a alors pu relever certaines lacunes en matière de gouvernance. Celles-ci avaient déjà été constatées par le professeur Urs Saxer dans le cadre de son enquête administrative concernant l'attribution de mandats dans le domaine informatique et le contrôle de la légalité des procédures d'acquisition de l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Dans son rapport d'enquête du 26 juillet 2014, celui-ci était parvenu à la conclusion que, dans la configuration actuelle, où l'organe de compensation de l'assurance-chômage, et plus spécifiquement le Centre de prestations Marché du travail/Assurance-chômage, est à cheval entre la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage et le SECO, les problèmes de délimitation des compétences et de conduite sont presque inévitables. L'expert propose donc, entre autres, d'envisager une réorganisation complète des structures de l'assurance-chômage. Les deux options qui doivent être examinées sont, d'une part, une intégration renforcée, voire complète, des structures de l'assurance-chômage au sein de l'administration fédérale (SECO) et, d'autre part, une autonomie complète de ces structures, par exemple sous la forme d'un établissement de droit public.

La Délégation des finances est persuadée que les problèmes de délimitations de compétences et de responsabilités rencontrés par le projet novoSIPAC s'expliquent aussi par ces problèmes d'interactions entre les structures de l'assurance-chômage et celles du SECO.

Recommandation à l'attention du chef du DEFR

La Délégation des finances invite le DEFR à adapter l'organisation de l'organe de compensation de l'assurance-chômage dans les meilleurs délais. Les structures de l'assurance-chômage devront impérativement évoluer dans le sens des propositions formulées dans le rapport d'enquête administrative du 26 juillet 2014 (rapport Saxer), à savoir être entièrement intégrées dans le SECO ou être entièrement externalisées de l'administration fédérale.

4.7.6

SECO: société de financement du développement SIFEM

Au printemps 2014, la Délégation des finances a pris connaissance d'un rapport d'évaluation du CDF sur la surveillance financière de SIFEM SA (Swiss Investment Fund for Emerging Markets). Elle a principalement discuté des remarques du CDF concernant la collaboration entre le SIFEM et la société Obviam SA, qui est chargée du volet opérationnel. Son intérêt s'est notamment porté sur le fait que le mandat d'Obviam a été octroyé de gré à gré.

La Délégation des finances a mené un entretien avec des représentants du SECO et du SIFEM à fin novembre 2014. Les principaux thèmes abordés sont la situation financière du SIFEM, la question de savoir si les activités du SIFEM correspondent bien à son mandat légal et le contrôle de gestion du SECO. La délégation avait en effet remarqué que, si 70 % des projets visent à aider des petites et moyennes entreprises, un nombre surprenant de grands projets sont aussi soutenus. De plus, des articles de presse avaient montré du doigt deux projets en particulier.

Le représentant du SIFEM a présenté la situation financière de la société de manière détaillée. Il a ensuite exposé le conflit entre les objectifs financiers et les objectifs de développement, ainsi que la décision du Conseil fédéral d'accorder dorénavant plus de poids aux objectifs financiers, ceux-ci n'ayant pas encore été entièrement atteints, contrairement aux objectifs de développement. Puis il a expliqué pour quelles raisons le SIFEM soutenait certains projets dans des pays qui ne figurent pas dans les priorités de l'aide au développement (dans le cas concret, il s'agissait d'un projet en Amérique centrale, y compris Mexique). De son côté, la représentante du SECO a indiqué que le secrétariat d'Etat exerçait un suivi rapproché du SIFEM et que le contrôle de gestion fonctionnait. D'une manière générale, la Délégation des finances ne s'est toutefois pas déclarée entièrement satisfaite des renseignements obtenus. Elle a notamment estimé qu'un certain nombre de questions concernant la surveillance du SIFEM par le SECO restaient sans réponse. Peu après, un nouveau cas de participation discutable du SIFEM a été évoqué dans la presse: celui-ci a investi dans un fonds qui soutient un conglomérat chinois, lequel développe des batteries à pile à combustible qui pourraient apparemment être utilisées dans des drones militaires. Après l'intervention du SIFEM, les activités en question ont été transférées dans une entreprise tierce.

Mi-février 2015, la Délégation des finances a eu un entretien avec le chef du DEFR lors duquel elle lui a demandé si les bases légales délimitaient correctement les activités du SIFEM et si le système de rapports mis en place garantissait une surveillance efficace au niveau du département. La délégation constate que les objectifs stratégiques 2014 à 2017 du Conseil fédéral concernant SIFEM SA sont formulés de façon très générale en ce qui concerne la nature des participations. Elle note en particulier qu'il n'y a pas de directives claires sur les investissements dans les domaines sensibles. A ses yeux, les objectifs devraient contenir une clause explicite, selon laquelle, par exemple, les fonds de l'aide au développement de la Confédération ne peuvent en aucun cas servir à promouvoir la fabrication de matériel de guerre ou le travail des enfants dans les pays en développement. Selon le chapitre 6 des objectifs stratégiques, le Conseil fédéral «peut, au besoin, adapter ses objectifs stratégiques pendant leur durée de validité». La Délégation des finances estime qu'il serait judicieux de faire usage de cette possibilité.

Recommandation à l'attention du Conseil fédéral

La Délégation des finances demande au Conseil fédéral d'envisager la possibilité de modifier les objectifs stratégiques du SIFEM pour les années 2016 et 2017, en examinant quels critères d'exclusion explicites pourraient être inscrits dans la stratégie, en ce qui concerne les domaines d'investissement sensibles.

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

4.8.1 OFROU: acquisitions par la centrale

Fin 2013, le CDF a examiné comment les acquisitions de biens et de services étaient organisées à la centrale de l'OFROU, quels processus étaient définis et comment les acquisitions étaient réalisées. Les marchés publics des routes nationales étaient exclus de cet audit. La Délégation des finances s'est penchée sur le rapport du CDF à fin juin 2014. Elle a appris que l'OFROU avait créé un service centralisé pour la gestion des contrats et des marchés publics, dont le but est de clarifier les aspects juridiques. Le CDF a estimé qu'il était nécessaire d'intervenir à plusieurs niveaux, à savoir la mise en œuvre des exigences légales, le renforcement de la concurrence et la définition des besoins, ce qui l'a amené à formuler cinq recommandations. Il demande en particulier plus de retenue dans les adjudications de gré à gré, une détermination globale de l'ampleur des prestations et du montant des marchés, ainsi que la création d'une centrale de coordination des achats.

Les résultats de cet audit inquiètent la Délégation des finances qui, dans le cadre de sa haute surveillance financière, constate régulièrement une certaine insouciance, au sein de l'administration fédérale, dans l'attribution des marchés de gré à gré (voir ch. 3.4.2). Dans ce cas précis, elle s'étonne surtout que, dans un office qui adjuge d'aussi grands marchés publics que l'OFROU, le savoir-faire assurément disponible ne soit pas mis à profit systématiquement dans tous les secteurs et que l'organisation des achats y soit insuffisante. La Délégation des finances a donc adressé diverses questions à la chef du DETEC au sujet des mesures concrètes devant être engagées.

Dans sa réponse, fin octobre 2014, la chef du DETEC dit partager l'avis du CDF et de la Délégation des finances, selon lesquels la concurrence joue un rôle central dans le domaine des acquisitions. Le DETEC énumère une série de mesures concrètes, qui ont été engagées à la suite des recommandations du CDF. A l'avenir, l'OFROU devra par exemple établir un descriptif des prestations explicite et une comparaison chiffrée coûts-utilité. Les instructions en vigueur seront remaniées et les recommandations du CDF concernant la conception du système de contrôle interne seront mises en application dans le cadre de l'actualisation du système de gestion. S'agissant du pilotage des achats à l'échelon départemental, le DETEC relève que le controlling des achats, actuellement en phase de déploiement, sera intégré dans les processus existants du contrôle de gestion du département. Le secrétariat général du DETEC dispose de 70 % d'équivalent plein temps pour le pilotage départemental des processus et du contrôle de gestion, ce que le DETEC juge suffisant pour le moment.

projet ISS dans le domaine de la surveillance des télécommunications (voir ch. 4.4.3). Etant donné que la CdG-E s'est aussi intéressée au projet ISS, la Délégation des finances lui a transmis le rapport d'audit du CDF pour information.

4.8.3 OFEV: protection contre les crues

En 2010, à la suite d'une visite d'information et d'un rapport d'audit du CDF, la Délégation des finances avait relevé d'importantes lacunes dans la conduite du projet de troisième correction du Rhône (R3). Avec l'aide du CDF, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) avait alors engagé une série de mesures, notamment la systématisation du contrôle de gestion. Depuis, il établit aussi un rapport de situation annuellement, à l'attention de la Délégation des finances. Pour sa part, le CDF suit ce projet en se fondant sur une planification pluriannuelle et effectue régulièrement des audits subséquents. En mai 2013, dans le cadre d'un entretien, le chef du DETEC a informé la Délégation des finances de l'avancement de ce projet et des projets prévus dans le domaine de la protection contre les crues. Sur la base de ces informations, la Délégation des finances avait estimé que le projet mené par l'OFEV était en bonne voie. Dans un courrier de juin 2013, elle avait prié le DETEC de l'informer assez tôt des projets à venir dans le domaine de la protection contre les crues et, en particulier, de lui présenter leurs conséquences financières ainsi que les structures de compte rendu et de contrôle de gestion.

Le rapport de situation de l'OFEV de fin janvier 2014 faisait état de retards et de risques considérables pour le projet R3. Cela a amené la Délégation des finances à demander des renseignements complémentaires au DETEC. Elle voulait notamment savoir quelles parties du projet étaient touchées concrètement par les retards ou même fondamentalement remises en question. Dans sa réponse de juin 2014, le DETEC explique que les retards intervenus depuis 2009 ont deux causes. La première est le débat politique intense mené dans le canton du Valais sur l'approbation du plan d'aménagement, ce qui a compliqué et retardé la planification du projet. La deuxième est un programme d'économie budgétaire mis en œuvre par le canton en 2012, qui a freiné la réalisation des mesures. Certes, aucun élément du projet n'est fondamentalement remis en question, mais toutes les mesures prioritaires sont concernées par les retards, dans la planification et dans l'exécution. En juillet 2013, l'OFEV a attiré l'attention du canton du Valais sur le fait que le volume réduit de ses investissements ne remplissait plus les critères pour l'octroi de la subvention complémentaire au sens de l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau, destinée aux cantons qui doivent faire face à des charges exceptionnelles pour la prévention des dangers. En Valais, le crédit d'engagement cantonal pour la troisième correction du Rhône fait l'objet d'un référendum. Le peuple se prononcera en juin 2015.

Lorsqu'elle aura pris connaissance du rapport de situation de l'OFEV de décembre 2014, la Délégation des finances reprendra ce thème lors d'un entretien avec le chef du DETEC, au printemps 2015. En temps voulu, elle veillera aussi à être informée sur le rapport de l'OFEV en réponse au postulat Darbellay «Mieux protéger les infrastructures contre les chutes de pierres, les glissements de terrain, les éboulements et les écroulements» (12.4271). Ce rapport montrera les actions à entreprendre et exposera les mesures d'optimisation qui permettront de gérer globalement les dangers naturels.

Conformément à la mission qui lui est impartie, la Délégation des finances exerce la haute surveillance sur les finances de la Confédération essentiellement sous la forme d'une surveillance concomitante, ce qui lui permet d'évaluer les processus décisionnels en cours et de corriger, pendant qu'il en est encore temps, les développements indésirables qu'elle constate. Les travaux de la délégation déploient ainsi un effet préventif non négligeable. Cela tient également au fait que, dans ses appréciations et ses décisions, la Délégation des finances veille tout particulièrement aux critères de l'économie des moyens et de l'efficacité économique.

Il est dans la nature des tâches de la Délégation des finances de rendre compte en premier lieu des objets qui ont suscité des discussions et des critiques. 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 dynamisme et leur sérieux, au service de l'efficacité de la haute surveillance financière. Compte tenu de la complexité des dossiers qu'elle traite, la délégation apprécie à sa juste valeur la compétence de son secrétariat et sait l'importance que revêt ce soutien d'une grande qualité, tant sur le plan matériel qu'organisationnel.

Enfin, elle ne saurait oublier le CDF qui, comme à l'accoutumée, a accompli avec efficacité et clairvoyance ses nombreuses tâches liées à la surveillance des finances de la Confédération. Dans un monde qui se complexifie, sa tâche est des plus importantes. La Délégation des finances tient à assurer le CDF qu'il pourra continuer de compter sur son appui.

Recommandations de la Délégation des finances à l'attention du Conseil fédéral et de l'administration

(Ch. 3.3.3) Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER)

Recommandations de la Délégation des finances du 5 juin 2013 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
<p><i>Appels d'offres conformes au droit des marchés publics</i></p> <p>La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'évaluer la possibilité de réduire à moyen terme les risques liés à un nouvel appel d'offres OMC pour les produits GEVER, au moyen d'une application GEVER propre développée par l'OFIT.</p>	<p>Conformément à la stratégie de la Confédération en matière de TIC 2012–2015, le Conseil fédéral donne la priorité à l'acquisition de logiciels du marché, avant d'envisager le développement d'un logiciel individuel. Le 13 novembre 2013, il a décidé d'acheter deux produits différents sur le marché et de renoncer à développer un système propriétaire.</p>	<p>La recommandation a été rejetée.</p>
<p><i>Centralisation du pilotage et du contrôle</i></p> <p>La Délégation des finances recommande 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.</p>	<p>Le 13 novembre 2013, le Conseil fédéral a décidé de confier à la Chancellerie fédérale le pilotage centralisé de l'acquisition et de la réalisation (adaptation des produits au standard de la Confédération et standardisation) des deux produits standard GEVER, avec les responsabilités correspondantes et les compétences requises.</p>	<p>La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.</p>
<p><i>Pilotage au moyen d'un crédit d'engagement</i></p> <p>Pour l'introduction de GEVER au DDPS, au DFF et au DFAE (réseau extérieur mondial inclus), la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de demander au Parlement un crédit d'engagement en vertu de l'art. 21 de la loi sur les finances et d'en centraliser la responsabilité en la déléguant à un service unique.</p> <p>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.</p>	<p>Le 13 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, adjudication) et pour les travaux de réalisation en aval (phase 2; adaptation des logiciels aux standards de la Confédération et standardisation). Étant donné que les coûts des phases 1 et 2 ne dépassent pas le seuil prévu par l'Ordonnance sur les finances de la Confédération, il n'a pas sollicité de crédit d'engagement.</p> <p>La Délégation des finances maintient sa recommandation. En plus des coûts imputables à l'achat et à la réalisation, il faut tenir compte des coûts d'introduction dans les départements.</p>	<p>La recommandation n'a pas encore été acceptée.</p>

Recommandations de la Délégation des finances du 5 juin 2013 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
	Le cas échéant, la valeur seuil serait largement dépassée. La délégation exige avec fermeté qu'un crédit d'engagement soit sollicité	
<p><i>Introduction généralisée de GEVER et acceptation par les utilisateurs</i></p> <p>Pour des raisons de rentabilité, la Délégation des finances recommande 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.</p>	<p>Le Conseil fédéral estime que les bases légales actuelles, en particulier l'ordonnance GEVER du 30 novembre 2012 (RS 172.010.441), sont adéquates. 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. L'adhésion des utilisateurs sera améliorée avec les produits qui seront achetés.</p>	<p>La recommandation a été rejetée.</p>

(Ch. 3.4) Révision de la législation fédérale sur les marchés publics (LMP et OMP)

Recommandations de la Délégation des finances du 12 juin 2013 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
<p><i>Sanctions à l'encontre des soumissionnaires fautifs</i></p> <p>La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de créer, dans le cadre du controlling des achats interdépartemental, un instrument permettant 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 au moins aux adjudicateurs de la Confédération (liste de «moutons noirs»).</p>	<p>Le Conseil fédéral a examiné la question des sanctions à l'encontre des soumissionnaires fautifs dans le cadre des travaux préparatoires de la révision de la LMP. Ce point a été repris dans le projet.</p>	<p>La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.</p>
<p><i>Publication des adjudications sur www.simap.ch</i></p> <p>La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de proposer une base légale, dans le cadre de la révision en cours de la législation fédérale sur les marchés publics, afin d'étendre la publication dans SIMAP à tous les marchés dont le volume est inférieur aux valeurs seuils mentionnées à l'art. 6 LMP (publication d'informations sur le mandat, le mandant, la date,</p>	<p>Le Conseil fédéral a examiné la question de la publication des adjudications dont la valeur est supérieure à 50 000 francs sur www.simap.ch dans le cadre des travaux préparatoires de la révision de la LMP. Ce point a été repris dans le projet.</p>	<p>La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.</p>

Recommandations de la Délégation des finances du 12 juin 2013 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
l'objet du marché et le prix d'adjudication pour tous les contrats d'une valeur supérieure à 50 000 francs).		
<p><i>Droit de regard et contrôle des prix dans les situations de monopole</i></p> <p>La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'inscrire dans la LMP un droit de regard sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole, et cela sans la réserve actuelle qui dispose que ce droit de regard doit faire l'objet d'une convention. La loi devra en outre préciser les modalités de correction des prix applicables lorsque des abus ou des erreurs de calcul sont constatés.</p>	Le Conseil fédéral a examiné la question du droit de regard et du contrôle des prix dans les situations de monopole dans le cadre des travaux préparatoires de la révision de la LMP. Ce point a été repris dans le projet.	La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

(Ch 3.4) Marchés publics de la Confédération et contrôle stratégique des marchés publics par le Conseil fédéral

Recommandations de la Délégation des finances du 4 septembre 2014 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
<p><i>Veiller simultanément à la légalité et à l'efficacité économique des achats</i></p> <p>La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de définir des mesures d'ordre juridique (révision de la LMP, de l'OMP et de l'Org-OMP) et organisationnel permettant d'élaborer et de mettre en œuvre de façon plus économique et efficace les procédures d'acquisition de la Confédération tout en garantissant le respect des dispositions contraignantes de l'accord sur les marchés publics de l'OMC.</p>	Le Conseil fédéral examine, dans le cadre de l'évaluation de la consultation des offices relative à la révision de la LMP, quelles modifications permettraient d'élaborer et de mettre en œuvre de façon plus économique et efficace les procédures d'acquisition. Pour accélérer les procédures, il veut également que, à l'avenir, les services d'achat centraux puissent déléguer la compétence d'acquisition directement au service demandeur ou au fournisseur de prestations, pour les appels d'offres OMC concernant les prestations informatiques	La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.
<p><i>Renforcer le rôle de l'OFCL dans le processus de controlling des achats</i></p> <p>La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de renforcer le rôle de l'OFCL dans le processus de contrôle des achats et de modifier, à cette fin, l'Org-OMP et les procédures du concept de controlling des achats de sorte que:</p>	Le Conseil fédéral a chargé le DFF, conjointement avec les autres départements et la Chancellerie fédérale, de réviser l'Org-OMP et de mener un examen général du concept de controlling des achats, puis de modifier ce dernier dans le sens souhaité par la Délégation des finances (après avoir consulté la Conférence des secrétaires généraux). De plus, à l'avenir,	La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

- a) l'OFCL adresse son rapport faisant état des anomalies constatées et des recommandations qui en découlent directement au DFF, qui le transmettra au Conseil fédéral;
- b) le groupe de travail interdépartemental Controlling des achats et la Conférence des secrétaires généraux soient consultés;
- c) toutes les anomalies constatées par l'OFCL soient énumérées de manière transparente dans le rapport à l'intention du Conseil fédéral.

toutes les anomalies devront figurer dans le rapport du Conseil fédéral, avec les appréciations des services internes concernés.

Mise en place d'un système centralisé de contrôle des mesures

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à faire en sorte que les recommandations adressées et les mesures ordonnées aux départements dans le cadre du traitement des rapports annuels soient contraignantes et vérifiables. En outre, elle l'invite à mettre en place, à son niveau et avec l'aide de l'OFCL, un système efficace de contrôle de la mise en œuvre des recommandations et des mesures émises ou ordonnées.

Le Conseil fédéral a chargé le DFF de mettre en place et de gérer un système de rapports centralisé sur la mise en œuvre des mesures. L'Org-OMP et le concept de controlling des achats seront remaniés en conséquence.

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

Délégation de la compétence d'acquisition

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à préciser, dans le cadre de la révision de l'Org-OMP, les dispositions en vigueur concernant les délégations de compétences limitées dans le temps et permanentes (art. 13 à 15), de sorte que:

- a) les conditions relatives à la délégation de compétences soient indiquées plus clairement;
- b) les services d'achat centraux (ou la Conférence des achats de la Confédération, dans les cas relevant de l'art. 15 Org-OMP) puissent fixer des conditions lorsqu'ils délèguent des compétences;
- c) l'ordonnance indique clairement que les services d'achat centraux doivent vérifier régulièrement que les dispositions de la convention de délégation sont respectées.

Le Conseil fédéral chargé le DFF de préciser, dans le cadre de la révision de l'Org-OMP, les conditions d'octroi et les obligations liées à la délégation de la compétence d'acquisition. Le DFF devra aussi définir l'obligation, pour les services d'achats centraux, d'effectuer des contrôles périodiques. Le respect des conditions d'octroi de ces délégations de compétences est une charge qui doit être attestée périodiquement par écrit par le directeur de l'office demandeur.

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

La Délégation des finances invite aussi le Conseil fédéral à modifier son concept de controlling des achats en conséquence.

(Ch 3.3.1) Orientation, mise en œuvre et développement de la stratégie de la Confédération en matière de TIC

Recommandations de la Délégation des finances du 5 mars 2014 à l'attention du Conseil fédéral

Avis du Conseil fédéral

Etat

Recensement de l'ensemble du personnel informatique de la Confédération

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à recenser toutes les données relatives au personnel informatique 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. A partir de 2016, le recensement et l'évaluation à l'attention des Commissions des finances seront effectués au moyen d'un processus automatique.

Le Conseil fédéral a indiqué que le système de gestion des données relatives au personnel de la Confédération (BV PLUS) avait été modifié de telle sorte que les unités administratives puissent gérer et justifier leurs postes affectés à des tâches informatiques. A l'échelon de la Confédération, les bénéficiaires de prestations disposeront, à partir de 2015, d'une fonction automatique d'analyse de l'effectif du personnel informatique.

La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.

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.

Le Conseil fédéral a fait examiner si certaines directives de la Confédération en matière de TIC omettent de régler ou ne règlent qu'insuffisamment les problèmes d'exécution. Il entend combler d'éventuelles lacunes en la matière d'ici la fin du premier semestre 2015.

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

Projets clés en matière de TIC

La Délégation des finances attend du Conseil fédéral qu'il soumette au processus de sélection des projets clés en matière de TIC 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.). 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 en matière de TIC, car il existe des moyens adéquats qui permettent de garantir la confidentialité des données concernées.

Le Conseil fédéral est prêt à examiner la possibilité d'inclure les grands projets informatiques des domaines des routes nationales et de l'armement dans le portefeuille des TIC de la Confédération. Il envisagera l'extension à d'autres domaines (armée, routes nationales, etc.) des directives applicables au portefeuille des TIC de la Confédération et aux projets clés en matière de TIC, sur la base du portefeuille des projets informatiques de l'armée en tenant compte de la nature particulière des projets d'armement.

A ce sujet, la DélFin insiste sur le fait que les directives en question doivent être étendues aux domaines susmentionnés et que les principaux projets concernés doivent être qualifiés de projets clés en matière de TIC.

La recommandation a été acceptée. Le Conseil fédéral examine actuellement comment la mettre en œuvre.

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

Pour les grands projets informatiques, 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 par une demande de crédit d'engagement pour la réalisation du projet.

Sur le fond, le Conseil fédéral a accepté la recommandation de la Délégation des finances et, après plusieurs échanges de correspondance et un entretien avec le chef du DFF, a présenté une solution de compromis sur les modalités de ces crédits. La délégation a accepté la solution proposée fin 2014.

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

Développement de la gestion de projet

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'examiner, en complément à la création d'un groupe centralisé de chefs de projet de la Confédération, l'opportunité de la mise en place de modalités permettant, en cas de ressources limitées 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.

Parallèlement à 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.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Sur le fond, il table sur le recours à des employés de la Confédération, d'autant qu'une amélioration durable de la situation ne pourra être obtenue que sur la base d'une approche et de compétences communes à tous les chefs de projet internes. Si le nombre des participants à ce groupe de chefs de projets centralisé de la Confédération devait se révéler insuffisant, il serait possible de faire appel à des experts externes, engagés par l'OFCL et l'UPIC sur la base d'un appel d'offres OMC.

Les structures actuelles prévoient, outre une vaste offre de formation dans le domaine de la gestion de projet, un échange de connaissances et d'expériences dans le cadre de forums de réseautage organisés deux fois par an. Il faudra examiner si, et sous quelle forme, ces activités pourraient être encore étendues, en tenant compte du rapport coût-utilité.

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

Développement de la gestion des offices

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 de l'informatique. D'ici à fin 2015, il s'agira notam-

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. L'OFPER, en collaboration avec l'UPIC, intègre la thématique du pilotage et de la gestion des projets informatiques dans la formation à la conduite, afin que les directeurs d'office puissent mieux assumer leurs responsabilités dans ce domaine. Dans le cadre de cette sensibilisation, les cadres des offices sont rendus attentifs au fait qu'il faut mener une analyse coûts-

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

ment 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 dans le domaine informatique, 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.

utilité détaillée lors du lancement d'un projet. Un calcul a posteriori ou une évaluation consécutive à la clôture du projet montrera en outre si les investissements consentis ont apporté les résultats escomptés sur les plans quantitatif et qualitatif.

L'UPIC prévoit d'apporter un complément en ce sens à la méthode de gestion de projet HERMES. Le Nouveau modèle de gestion de la Confédération (NMG) devrait en outre contenir des prescriptions concernant la justification de la rentabilité des projets stratégiques.

Développement 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 informatiques 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 en matière de TIC.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et il veut adopter une mise à jour des prescriptions dans le domaine du contrôle de gestion informatique ainsi que des prescriptions contraignantes supplémentaires pour le contrôle de gestion des projets informatiques dont le coût total dépasse 5 millions de francs.

Dès qu'il aura recueilli les premières expériences du groupe de chefs de projet, le Conseil fédéral entend déterminer si et à quelles conditions un groupe de spécialistes du contrôle de gestion des projets informatiques pourrait contribuer durablement au succès de ces projets.

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

Développement de la gestion du portefeuille des projets informatiques

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'obliger tous les départements à gérer l'intégralité de leurs projets informatiques dans le nouveau système de gestion du portefeuille des projets informatiques 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 Conseil fédéral a partiellement accepté la recommandation. Il examine s'il faut définir des critères universels et contraignants dans les directives centralisées pour obtenir un standard de qualité constant, dans tous les départements, au niveau de la validation des projets informatiques. Il envisage aussi d'introduire des valeurs seuils pour déterminer quand la validation du projet doit intervenir au niveau du département, voire du Conseil fédéral.

S'agissant de la gestion du portefeuille informatique des départements, le Conseil fédéral estime que, pour des questions de rapport coûts-utilité, il ne serait pas judicieux qu'il ordonne la création d'un portefeuille informatique complet (comprenant aussi les petits projets et applications) au niveau

La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

Recommandations de la Délégation des finances du 5 mars 2014 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
le département, ce qui introduira un niveau de contrôle supplémentaire au-dessus de l'unité administrative compétente.	départemental. La définition de valeurs seuils lui semble plus adéquate. L'avantage supplémentaire d'un jeu de données complets serait particulièrement limité pour les départements qui ont un grand nombre de projets ou d'applications informatiques: l'établissement de priorités ou des comparaisons stratégiques (gestion de portefeuille) entre plusieurs centaines de projets n'est en effet guère praticable.	
<p><i>Développement des rapports adressés au Conseil fédéral</i></p> <p>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 de l'informatique.</p>	Selon le Conseil fédéral, le contrôle de gestion stratégique en matière de TIC est adapté en fonction des enjeux actuels.	La recommandation est déjà mise en œuvre.
(Ch. 4.7.4) Etablissement des comptes du Domaine des EPF		
Recommandation de la Délégation des finances du 27 novembre 2014 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
<p><i>Transparence des structures de financement du Domaine des EPF</i></p> <p>La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de supprimer les quatre exceptions aux normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) prévues dans l'annexe du projet d'ordonnance sur les finances et la comptabilité du domaine des EPF.</p>	Le Conseil fédéral a accepté la recommandation de la Délégation des finances. Le 5 décembre 2014, il a adopté l'ordonnance sur les finances et la comptabilité du domaine des EPF sans les quatre exceptions initialement prévues et il en a fixé l'entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2015.	La recommandation a été acceptée et elle est déjà mise en œuvre.

(Ch. 4.7.5) Réorganisation du domaine de l'assurance-chômage

Recommandation de la Délégation des finances du 16 mars 2015
à l'attention du DEFR

Avis du Conseil fédéral

Etat

La Délégation des finances invite le DEFR à adapter l'organisation de l'organe de compensation de l'assurance-chômage dans les meilleurs délais. Les structures de l'assurance-chômage devront impérativement évoluer dans le sens des propositions formulées dans le rapport d'enquête administrative du 26 juillet 2014 (rapport Saxer), à savoir être entièrement intégrées dans le SECO ou être entièrement externalisées de l'administration fédérale.

La Délégation des finances rendra compte de l'avis du DEFR dans son prochain rapport d'activité.

L'avis du Conseil fédéral est pendant.

(Ch. 4.7.6) SECO: SIFEM

Recommandation de la Délégation des finances du 16 mars 2015
à l'attention du Conseil fédéral

Avis du Conseil fédéral

Etat

La Délégation des finances demande au Conseil fédéral d'envisager la possibilité de modifier les objectifs stratégiques du SIFEM pour les années 2016 et 2017, en examinant quels critères d'exclusion explicites pourraient être inscrits dans la stratégie, en ce qui concerne les domaines d'investissement sensibles.

La Délégation des finances rendra compte de l'avis du DEFR dans son prochain rapport d'activité

L'avis du Conseil fédéral est pendant.
