



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 2015

du 8 avril 2016

Mesdames les Présidentes,
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 2015.

8 avril 2016

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

La présidente, Anita Fetz, conseillère aux Etats

Le vice-président, Pirmin Schwander, conseiller national

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2015. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

Rapport d'enquête concernant le projet informatique INSIEME: en juin 2015, les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont achevé leur enquête concernant le projet informatique INSIEME. Dans leur rapport, elles ont formulé une motion, deux postulats et 22 recommandations. Elles ont notamment invité le Conseil fédéral à s'assurer que les services d'achat centraux contrôlent comme il se doit que les dispositions du droit des marchés publics sont bien respectées. Elles l'ont aussi prié de rencontrer régulièrement la direction du Contrôle fédéral des finances (CDF) en vue d'être informé sur les révisions importantes encore en suspens. De plus, tous les avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices devraient figurer systématiquement dans les propositions que les départements adressent au Conseil fédéral. Dans le domaine de l'informatique, les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont demandé au Conseil fédéral de vérifier si la nouvelle ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OAIF) a mené, dans les faits, à une clarification suffisante de la définition et de la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités de tous les organes impliqués dans la gestion, le pilotage ou la surveillance des TIC. Elles lui ont en outre demandé de s'assurer que l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) bénéficie des compétences nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. La recommandation qui propose que le CDF définisse un système de hiérarchisation de ses recommandations et de ses contestations qui soit fondé sur des critères uniformes et indépendants des différents contrôles revêt une importance particulière pour la Délégation des finances. Le CDF a créé une nouvelle catégorie qui englobe les recommandations dont la portée transversale est telle qu'elles méritent une place particulière dans le rapport annuel du CDF (surveillance, recours à l'instance supérieure, compte rendu).

Révision de la loi sur le Contrôle des finances: fin novembre 2014, à la suite de la publication des résultats de l'enquête INSIEME des Commissions des finances et des Commissions de gestion, les Commissions de gestion ont déposé une motion identique intitulée «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF» dans les deux Chambres. Les modifications exigées par cette motion concernent notamment la transmission des rapports d'audit aux chefs des départements, l'annonce aux Commissions de gestion 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 importantes encore en suspens. Les deux motions ont été adoptées par le Parlement à la session de printemps 2015. La Délégation des finances sera informée en temps voulu par le CDF au sujet du projet de révision de la loi et du projet de message.

Stratégie informatique de la Confédération: début mars 2014, la Délégation des finances a adressé plusieurs recommandations au Conseil fédéral au sujet de

l'orientation, de la mise en œuvre et du développement de la stratégie informatique 2012–2015. Ces recommandations concernaient notamment le processus de sélection des projets clés en matière de TIC, la création d'un pool de chefs de projet, les crédits d'engagement relatifs aux grands projets informatiques et la centralisation de l'informatique au sein de la Confédération. Se fondant sur un rapport du Conseil fédéral d'octobre 2015, la Délégation des finances considère que ses recommandations sont largement mises en œuvre. Elle continue d'exiger la réalisation d'un examen de l'opportunité d'une centralisation du contrôle de gestion au sein d'un seul service, surtout pour ce qui concerne les projets clés en matière de TIC. Dans l'optique de la nouvelle stratégie pour la période 2016–2019, la Délégation des finances a discuté des orientations possibles de la stratégie, du rôle et de l'efficacité de l'UPIC, et de ses recommandations concernant le pilotage financier de l'informatique et l'introduction d'une planification informatique à moyen terme pour l'ensemble de la Confédération. Elle constate que les départements et l'UPIC ont des conceptions en partie divergentes quant au rôle de l'UPIC et à leurs relations réciproques. Ces questions de fond devront être réglées dans le cadre de la stratégie informatique 2016–2019. La Délégation des finances est clairement de l'avis que la gestion et le pilotage centralisés doivent encore être renforcés s'agissant des fonctions transversales. Elle escompte qu'avec la nouvelle stratégie informatique, l'UPIC assumera sa fonction de façon plus déterminée que par le passé et qu'elle développera le pilotage global de l'informatique de la Confédération. À cette fin, il est impératif de définir une architecture informatique de l'administration fédérale, mais aussi de viser une plus grande standardisation des services informatiques dont les unités administratives ont besoin et qui ont une fonctionnalité et une qualité identiques ou semblables, ce afin de pouvoir les piloter et les gérer de manière centralisée. La Délégation des finances escompte que ses recommandations concernant le renforcement de la fonction transversale de l'UPIC et l'amélioration de la vue d'ensemble et du pilotage de l'informatique de la Confédération soient traitées et concrétisées dans le plan directeur de la stratégie informatique de la Confédération.

Projets clés en matière de TIC: la Délégation des finances a constaté des améliorations dans les rapports semestriels du Conseil fédéral sur l'état d'avancement des projets informatiques clés. La pertinence de ces rapports demeure néanmoins insuffisante dans le domaine des risques. Ces derniers n'étant pas évalués de façon uniforme, on ne dispose pas d'un indicateur fiable sur l'état des risques d'un projet en particulier. La Délégation des finances critique le fait que les informations contenues dans le rapport se fondent en grande partie sur les indications et sur l'appréciation des risques des responsables de projets eux-mêmes. Elle a donc demandé que les rapports contiennent aussi une appréciation du Conseil fédéral concernant les risques et les mesures à mettre en œuvre. Le Conseil fédéral partage largement ce point de vue, en reportant toutefois la responsabilité pour l'appréciation indépendante des projets et des risques qui y sont liés sur le CDF, en sa qualité d'autorité de contrôle indépendante, et sur les départements, en leur qualité d'organes de conduite hiérarchique. Lors de l'examen du dernier rapport semestriel, le Conseil fédéral est cependant parvenu à la conclusion que les départements assumaient leurs tâches de surveillance de manière disparate. Il a donc chargé le

DFF d'élaborer des directives plus précises pour l'établissement des comptes rendus sur les projets clés en matière de TIC. La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à donner dans sa lettre d'accompagnement, et ce dès le prochain rapport semestriel, son avis sur la qualité du rapport en termes d'appréciation des risques par les départements et de fiabilité des données.

Contrôle stratégique des marchés publics: la Délégation des finances avait adressé quatre recommandations au Conseil fédéral en septembre 2014. Elles concernaient plus particulièrement la nécessité de veiller simultanément à la légalité et à l'efficacité économique des achats, les règles en matière de délégations de compétences d'acquisition, le renforcement du rôle de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) dans le processus de controlling des achats et la mise en place d'un système centralisé de contrôle des mesures au niveau du Conseil fédéral. En mai 2015, le Conseil fédéral a décidé de n'accorder aucune ressource en personnel au titre de l'optimisation et du développement du controlling des achats. De ce fait, certaines recommandations de la Délégation des finances ne pourront pas être mises en œuvre, ou ne pourront l'être que partiellement. La Délégation des finances se félicite que le Conseil fédéral examine d'un œil critique si les postes demandés sont nécessaires avant de les approuver. Elle estime cependant que l'optimisation du controlling des achats revêt une grande importance. Selon elle, le renforcement et le développement du controlling des achats ne doivent pas impérativement impliquer une augmentation des effectifs. Elle a donc invité le Conseil fédéral à approfondir la réflexion sur les alternatives possibles.

Révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP): la Délégation des finances assure le suivi de la stratégie qui consiste à renforcer la gestion et le pilotage centralisés dans le domaine des tâches transversales telles que les finances, le personnel, l'informatique et les marchés publics. Elle soutient l'orientation des nouvelles dispositions de l'Org-OMP mises en consultation: celles-ci définissent de manière plus claire les tâches, les compétences et les responsabilités de l'OFCL en sa qualité d'office spécialisé et elles attribuent un rôle central à la Conférence des achats de la Confédération (CA). S'agissant de la délégation des compétences d'acquisition et de l'efficacité des procédures d'acquisition, l'Org-OMP prévoit de durcir les conditions préalables à l'octroi des délégations, ainsi que les charges et conditions de ces délégations. Elle veut aussi instituer un contrôle plus strict des délégations par les services d'achat centraux. Par ailleurs, une nouvelle catégorie de délégation a été créée: la «délégation liée à un projet d'acquisition spécifique». Celle-ci peut être octroyée pour l'acquisition limitée dans le temps de biens et de services en relation avec un projet spécifique. La Délégation des finances a de grandes réserves à l'égard de cet élargissement des possibilités de déléguer des compétences, sans être radicalement opposée à l'introduction de cette nouvelle catégorie de délégation de compétences. Elle reconnaît que, dans le cas des projets informatiques complexes, les connaissances spécifiques du fournisseur de prestations peuvent permettre de conduire la procédure d'adjudication d'une façon plus économique, surtout s'agissant des connaissances en matière de planification des achats et d'élaboration du cahier des charges pour l'appel d'offres. Elle attend toutefois du Conseil fédéral qu'il tire les leçons du projet INSIEME et qu'il veille à ce que les délégations de compétences

d'acquisition n'augmentent pas et que les services d'achat centraux exercent leur obligation de contrôle dans ce domaine.

Marchés publics et principe de transparence: en réponse à une demande de consultation de la statistique des achats de la Confédération, l'OFCL a transmis au requérant un extrait caviardé de la statistique en se fondant sur une décision du Conseil fédéral. Statuant sur une plainte du requérant, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a jugé que l'accès à une liste des 40 fournisseurs les plus importants en termes de chiffre d'affaires ne pouvait être accordé que si ladite liste était rendue anonyme. Le Tribunal fédéral a renversé cette décision début décembre 2015 en décidant que la liste devait être transmise avec les noms des entreprises. La délégation est par principe favorable à la publication des principaux fournisseurs de la Confédération. Cela crée en effet la transparence dans un domaine de premier plan pour les finances de la Confédération, domaine qui n'est pas totalement exempt d'irrégularités. Une telle publication a aussi un effet préventif.

Adjudications de gré à gré: les données de 2014 sur les adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils comprennent aussi les chiffres relatifs aux systèmes militaires et aux projets routiers. De ce fait, la statistique (nombre d'adjudications et montants en jeu) a fortement augmenté par rapport aux années précédentes. Abstraction faite de cette modification et d'autres facteurs spécifiques, ces adjudications se situent à un niveau aussi élevé qu'en 2013. La Délégation des finances apprécie positivement les nets progrès qui ont été réalisés pour certains aspects formels des adjudications, notamment dans les domaines de l'assurance de la qualité (vérification juridique et documentation) et de la nécessité économique (preuve du volume des prestations et de la rentabilité). Elle insiste néanmoins, comme l'année dernière, sur le fait qu'elle souhaite voir diminuer, et non plus augmenter, le volume et le nombre des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils.

Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales: ces dernières années, le Conseil fédéral et les départements ont édicté ou révisé un grand nombre de directives applicables au sein de l'administration fédérale. La Délégation des finances a examiné de manière approfondie celles qui concernent la stratégie informatique et les marchés publics de la Confédération, en mettant l'accent sur les aspects suivants: définition claire des tâches, compétences et responsabilités; réglementation précise des contrôles de la mise en œuvre et du respect des directives par la hiérarchie; rôle dévolu aux offices assumant des tâches interdépartementales dans les domaines de l'informatique, des achats et du personnel. Jugeant qu'une intervention était nécessaire, elle avait aussi prié le CDF de mener un audit auprès des offices chargés de tâches interdépartementales, à savoir l'OFPER, l'OFCL, l'AFF et l'UPIC. Il s'agit principalement de savoir si des directives appropriées ont été édictées pour les principales tâches transversales et si les contrôles portant sur leur respect et leur mise en œuvre sont réglementés de façon suffisamment claire. La Délégation des finances examinera ce sujet de manière approfondie en 2016, dès que tous les rapports d'audit du CDF seront disponibles.

Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER): la Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral en mai 2015 pour lui faire part de son inquiétude au sujet de la préparation des départements sur le plan de

l'organisation, certaines entités n'accordant peut-être pas la priorité requise à ces travaux. Par ailleurs, l'entreprise Fabasoft a recouru auprès du TAF contre l'adjudication du marché, à fin mai 2015, à deux soumissionnaires. Le 11 septembre 2015, le Conseil fédéral a adopté le message relatif au financement de la réalisation d'un produit GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit dans l'administration fédérale centrale. Comme la Délégation des finances l'avait exigé, ce projet est qualifié de service standard. Le coût global est estimé à 142 millions de francs au maximum. Un rapport d'audit du CDF de mi-décembre 2015 a confirmé la position de la Délégation des finances selon laquelle ce projet comporte des risques considérables. En particulier, la procédure de recours contre la décision d'adjudication pourrait entraîner d'importants retards et des surcoûts.

Financement de la Genève internationale: au printemps 2015, une enquête de la Cour des comptes du canton de Genève a révélé de graves dysfonctionnements dans la conduite et l'organisation de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Les résultats d'une enquête indépendante ont entièrement confirmé les constatations et les recommandations du CDF ainsi que de la Cour des comptes du canton de Genève. Les problèmes de la FIPOI résidaient principalement dans son orientation stratégique, la conduite exercée par la direction, la surveillance du Conseil de fondation, la culture d'entreprise ainsi que des lacunes dans les processus d'achat et d'adjudication. La Délégation des finances a adressé différentes recommandations au DFAE. S'agissant du rôle et de la composition du Conseil de fondation, elle est d'avis que ce dernier n'a pas assumé ses tâches de manière satisfaisante, surtout lors de l'examen du rapport de la Cour des comptes. La responsabilité du Conseil de fondation doit être renforcée et, en particulier, celui-ci doit mieux assumer sa mission de surveillance. En février 2016, la Délégation des finances a pu constater en substance que le DFAE, la FIPOI et son Conseil de fondation avaient accepté toutes les recommandations et avaient pris la situation en main. Elle est toutefois convaincue qu'une partie des mesures adoptées sont mises en œuvre de façon trop hésitante et pas assez systématique. La Délégation des finances ne comprend et n'accepte pas que des cadres, dont il est prouvé qu'ils n'ont pas rempli leurs tâches, ne soient pas renvoyés sur-le-champ et que, en plus, ils reçoivent de généreuses prestations de prévoyance. D'une manière générale, la Délégation des finances a déjà constaté à plusieurs reprises qu'à la Confédération et dans les organisations liées à cette dernière, les cadres qui ne se comportent pas correctement ne sont pas sanctionnés pour leurs fautes. La Délégation des finances est nettement d'avis qu'il convient de se séparer rapidement des collaborateurs qui ont commis des fautes. Les erreurs de conduite ne doivent pas être récompensées, car cela donne un mauvais signal aux collaborateurs loyaux et honnêtes.

Surveillance du système de l'AVS: l'organisation structurelle et la gouvernance sont restées pratiquement inchangées depuis l'introduction de l'AVS. Le CDF a observé que si aucun manquement majeur n'a été constaté les années passées, il n'en demeure pas moins que les tâches de surveillance et d'exécution de l'AVS ne sont pas clairement séparées. Il a constaté des subordinations et des dépendances non souhaitables, ou alors une séparation inutile au niveau de l'organisation. Le CDF a donc recommandé d'adapter les structures administratives de l'AVS afin qu'elles respectent les principes fondamentaux de la gouvernance. La Délégation des

finances partage entièrement l'avis du CDF et insiste sur la nécessité de remanier les structures de l'AVS. Le message du 18 décembre 2015 relatif à la loi sur les fonds de compensation clarifie le statut juridique des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG, établit des principes de bonne gouvernance, accroît la transparence et règle la surveillance. Cependant, les recommandations du CDF n'y ont pas été intégrées. La Délégation des finances s'est donc adressée à la commission chargée de l'examen préalable du projet afin qu'elle veille à ne pas accepter des dispositions légales qui nuiraient à une réorganisation future des structures de l'AVS. Elle a notamment indiqué que, à son avis, il conviendrait d'éviter d'inscrire dans la loi des dispositions qui empêcheraient la mise en œuvre ultérieure des recommandations du CDF.

Informatique du DDPS: durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances a pu relever des améliorations dans la gestion des projets informatiques complexes du DDPS. La responsabilité de la conduite stratégique et opérationnelle des projets informatiques est maintenant bien ancrée dans la structure hiérarchique. Le contrôle de gestion du département est exercé par le biais de comptes rendus réguliers au Secrétariat général et au chef du DDPS. Une planification contraignante à moyen terme fait cependant toujours défaut (comme dans le reste de l'administration fédérale). Par ailleurs, des ressources limitées en matière de personnel constituent un risque pour plusieurs projets. La durée souvent très longue des projets complique aussi la conduite des projets complexes.

Projet POLYCOM du DDPS: entre 2002 et 2010, à la suite d'un rapport critique du CDF, la Délégation des finances a suivi ce projet avec une certaine intensité et a exigé un rapport annuel sur l'état d'avancement du projet à partir de 2003. Le système ayant fait ses preuves lors de l'Euro 2008, et les rapports annuels indiquant que le projet était désormais sur de bons rails, elle avait renoncé à recevoir ce rapport à partir de 2011. Début 2016, la Délégation des finances a appris que l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) avait adjugé de gré à gré un marché de 325 millions de francs pour la maintenance de POLYCOM. Elle a alors demandé qu'on lui expose les raisons de cette adjudication, la situation actuelle et les perspectives de ce système utilisé à l'échelle nationale. Elle a pu constater que, par le passé, la maintenance du système avait été quelque peu négligée. Les raisons invoquées pour cette adjudication de gré à gré – conditions techniques, dépendance vis-à-vis du fournisseur et conséquence du fait qu'aucune autre technologie n'avait été envisagée – sont compréhensibles à première vue. Cependant, le DDPS doit analyser rapidement et de manière approfondie comment il est possible que l'on en soit arrivé là. Il apparaît très clairement que des améliorations sont possibles au niveau de la gestion de projet. Vu le nombre élevé des parties prenantes aux projets, dans lesquels les cantons sont aussi impliqués, les compétences et les responsabilités doivent être clairement définies.

Projets informatiques de l'Administration fédérale des douanes (AFD): la Délégation des finances identifie depuis un certain temps déjà des risques élevés liés au renouvellement des systèmes informatiques de l'AFD. Elle a prié le Conseil fédéral de lui présenter, avec le rapport sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC au 30 juin 2015, quelles mesures le DFF entendait prendre pour maîtriser le

blocage des investissements dans le domaine de l'informatique de l'AFD. Ni le rapport, ni la lettre d'accompagnement du Conseil fédéral ne faisaient toutefois mention de ce point. La Délégation des finances a donc abordé ce sujet avec la chef du DFF à fin novembre 2015 lors d'un entretien. À l'origine, le portefeuille de projets de l'AFD, défini dans le cadre de l'étude «Principes de conduite des affaires, architecture informatique et feuille de route» (GAR-EZV), prévoyait des dépenses de l'ordre de 300 millions de francs pour les années 2017 à 2025. Un vaste inventaire est en cours afin de déterminer quels projets peuvent être redéfinis et de réduire ce montant à 200 millions de francs environ. Cette analyse tient également compte des conséquences possibles de cette redéfinition dans les domaines de la sécurité et de la circulation des marchandises. Les questions qui se posent pour la Délégation des finances sont de savoir si de tels montants peuvent encore être financés dans le contexte actuel d'économies et quelles sont les conséquences concrètes qui découlent de ce plan de suppression de tâches. Elle a donc prié le Conseil fédéral de lui transmettre son avis sur ces points.

Activités accessoires des professeurs d'université: en 2009, une évaluation du CDF avait mis en évidence un manque de transparence dans ce domaine. Le CDF avait formulé une série de recommandations et préconisait différentes mesures comme la définition de catégories uniformes d'activités accessoires, une déclaration spontanée de la part des collaborateurs concernés, le contrôle des activités accessoires et la surveillance des ressources des universités engagées à ce titre. Un audit subséquent du CDF, effectué en 2012, avait montré que très peu de mesures concrètes avaient été mises en place. Comme l'a montré une évaluation de 2014 sur les activités accessoires des professeurs d'université portant sur les critères de la transparence, de la durée autorisée, du recours aux ressources de l'institution et de la répartition des recettes, les disparités entre les réglementations des universités sont énormes, tant sur le plan du contenu que du degré de détails. La Délégation des finances a donc invité les organes compétents à réfléchir à ces constatations. Ceux-ci ont déclaré partager dans les grandes lignes le constat posé. Néanmoins, la délégation a eu l'impression qu'il manquait une volonté de prendre des mesures concrètes et effectives dans le domaine des activités accessoires des professeurs. C'est pourquoi elle a prié la commission législative qui sera chargée de l'examen préalable du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2017 à 2020 d'examiner s'il y a lieu de prévoir des dispositions légales pour garantir la transparence et les contrôles souhaités. Selon la Délégation des finances, l'attribution de ressources financières de la Confédération devrait être subordonnée à une réglementation minimale en matière d'activités accessoires des professeurs.

Table des matières

Résumé	7120
Table des abréviations	7130
1 Mandat et organisation	7133
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	7133
1.2 Relations entre la haute surveillance exercée par le Parlement et la surveillance exercée par le Conseil fédéral	7133
1.3 Enseignements tirés du rapport du groupe de travail INSIEME	7134
1.4 Coordination avec les autres commissions de surveillance	7136
1.5 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	7137
2 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances	7138
2.1 Tâches et méthode de travail du CDF	7138
2.2 Enseignements tirés du rapport du groupe de travail INSIEME	7139
2.3 Rapport annuel 2014 du Contrôle fédéral des finances	7140
2.4 Budget du Contrôle fédéral des finances	7141
2.5 Révision de la loi sur le Contrôle des finances	7142
3 Thèmes transversaux	7143
3.1 Personnel	7143
3.1.1 Arrangement 2015	7143
3.1.2 Évaluation des fonctions des classes de salaire 1 à 31	7143
3.1.3 Règlements sur le personnel	7144
3.1.4 Évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel	7146
3.1.5 Rapport sur la rémunération des cadres	7147
3.2 Crédits	7148
3.2.1 Ministère public de la Confédération	7148
3.2.2 Département fédéral des affaires étrangères et crise des réfugiés	7148
3.2.3 Crédits supplémentaires pour l'exercice 2016	7149
3.2.4 Dépassements de crédit	7149
3.2.5 Évolution au cours des dernières années	7150
3.3 Informatique de la Confédération	7151
3.3.1 Stratégie informatique de la Confédération	7151
3.3.2 Projets clés en matière de TIC	7155
3.3.3 Haute surveillance financière de l'informatique de la Confédération	7157
3.4 Marchés publics de la Confédération	7157
3.4.1 Contrôle stratégique des marchés publics	7157
3.4.2 Révision de bases légales	7161
3.4.3 Principe de transparence	7162
3.4.4 Adjudications de gré à gré	7163

3.4.5	Application de la législation fédérale sur les marchés publics par compenswiss	7164
3.5	Autres thèmes transversaux	7165
3.5.1	Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales	7165
4	Contrôles effectués par département	7166
4.1	Autorités et tribunaux	7166
4.1.1	Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale	7166
4.2	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	7167
4.2.1	Présidence de l'OSCE en 2014	7167
4.2.2	Genève internationale	7168
4.3	Département fédéral de l'intérieur (DFI)	7170
4.3.1	Office fédéral des assurances sociales: surveillance du système de l'AVS	7170
4.3.2	Office fédéral des assurances sociales: développement continu de l'AI	7171
4.3.3	Office fédéral de la santé publique: élimination des déchets radioactifs et Plan d'action radium	7172
4.3.4	Projet clé en matière de TIC: SNAP-EESSI	7173
4.4	Département fédéral de justice et police (DFJP)	7174
4.4.1	Institut fédéral de la propriété intellectuelle: surveillance des sociétés de gestion	7174
4.4.2	Projet clé en matière de TIC: surveillance des télécommunications	7176
4.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	7177
4.5.1	Visite d'information auprès de la Base d'aide au commandement	7177
4.5.2	Armasuisse Acquisitions: contrôles des prix	7178
4.5.3	Achats de la Base logistique de l'armée	7179
4.5.4	Informatique du DDPS	7179
4.6	Département fédéral des finances (DFF)	7183
4.6.1	Surveillance interne du DFF	7183
4.6.2	Système de contrôle interne de l'administration fédérale	7184
4.6.3	Administration fédérale des contributions: SCI dans les domaines du droit de timbre et de l'impôt anticipé	7186
4.6.4	Projet clé en matière de TIC: FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions	7186
4.6.5	Projets clés en matière de TIC de l'Administration fédérale des douanes	7188
4.6.6	Administration fédérale des douanes: marchés publics	7189
4.6.7	Administration fédérale des douanes: ports francs	7190

4.6.8	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication: projet de réorganisation	7191
4.6.9	Projet clé en matière de TIC: UCC de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération	7192
4.7	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)	7193
4.7.1	Activités accessoires des professeurs d'université	7193
4.7.2	Office fédéral de l'agriculture: flux financiers dans le domaine de l'agriculture	7195
4.7.3	Domaine des EPF: conduite stratégique	7197
4.7.4	Projet clé en matière de TIC: novo SIPAC du Secrétariat d'État à l'économie	7198
4.8	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	7200
4.8.1	Visite d'information auprès du Secrétariat général du DETEC	7200
4.8.2	Marchés publics au sein du DETEC	7200
4.8.3	Projet clé en matière de TIC: SIAC de l'Office fédéral des routes	7201
4.9	Relations extérieures	7202
4.9.1	Entretien avec la Cour fédérale des comptes d'Allemagne	7202
5	Conclusions	7203
 Annexe:		
1	Liste des projets clés en matière de TIC	7204
2	Aperçu des dépenses et des recettes de l'Office fédéral de l'agriculture	7206
3	Recommandations de la Délégation des finances à l'attention du Conseil fédéral et de l'administration	7209

Table des abréviations

AC	Assurance-chômage
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
BAC	Base d'aide au commandement
CA	Conférence des achats de la Confédération
CCE	Cour des comptes européenne
CdC	Centrale de compensation
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdF-E	Commission des finances du Conseil des États
CdG	Commission de gestion
CG	Conditions générales des contrats
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
compenswiss	Fonds de compensation AVS/AI/APG
CSG	Conférence des secrétaires généraux
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DGD	Direction générale des douanes
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Écoles polytechniques fédérales
EPFL	École 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
FISCAL-IT	Projet informatique de l'Administration fédérale des contributions
GEVER	Système de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale
HERMES	Méthode de gestion de projet

INSIEME	Projet informatique de l'Administration fédérale des contributions
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
ISS	Interception System Schweiz (système de surveillance des télécommunications)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LOGA	Loi fédérale 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)
MPC	Ministère public de la Confédération
NEO	Network enabled operations (conduite des opérations en réseau)
NMG	Nouveau modèle de gestion de la Confédération
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
novo SIPAC	Système de paiement de l'assurance-chômage
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFROU	Office fédéral des routes
OIAF	Ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (RS 172.010.58)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OMP	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (RS 172.056.11)

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
FPFDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
POLYCOM	Système radio national
RDS	Réseau de données sécurisé
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Entreprise de technologie et d'armement
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à l'éducation, à la recherche et à l'innovation
SG	Secrétariat général
SIAC	Système d'information relatif à l'admission à la circulation
SNAP-EESSI	Projet «Swiss National Action Plan for Electronic Exchange of Social Security Information»
TAF	Tribunal administratif fédéral
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCC	United Communication & Collaboration (communication collaborative unifiée)
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
VM Bund	Système de gestion des contrats 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, de la loi sur le Parlement (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). La Délégation des finances effectue en outre ses propres visites auprès des services de la Confédération.

En application de l’art. 14, al. 1, de la loi sur le Contrôle des finances (LCF), la Délégation des finances 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, conformément à 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 de la Confédération (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).

1.2 Relations entre la haute surveillance exercée par le Parlement et la surveillance exercée par le Conseil fédéral

La répartition des activités de surveillance entre le Parlement et le Conseil fédéral découle du principe de séparation des pouvoirs. En vertu de l’art. 174 Cst., le Conseil fédéral est l’autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il surveille l’administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont

confiées des tâches de la Confédération (art. 187, al. 1, Cst.). Conformément à l'art. 183, al. 2, Cst., il est tenu de veiller à une gestion financière correcte et, par là même, de garantir l'emploi efficace et économe des fonds de la Confédération. L'art. 24, al. 1 et 2, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) précise à cet égard 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 la surveillance générale, ainsi que de ses décisions et instructions. 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. Par ailleurs, pour être efficaces, les critiques et les recommandations d'un organe de haute surveillance doivent être relayées par l'action du Conseil fédéral.

Le rapport d'enquête du groupe de travail INSIEME, publié le 21 novembre 2014 (objet 14.057; voir également ch. 1.3 ci-dessous), a montré que la définition des rôles et la délimitation des compétences et des responsabilités n'étaient pas toujours aussi claires qu'elles auraient dû l'être. Il précise ainsi en substance que les compétences et les responsabilités ont régulièrement 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. Il a adressé donc 22 recommandations au Conseil fédéral et formulé 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 Enseignements tirés du rapport du groupe de travail INSIEME

En juin 2015, les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont achevé leur enquête concernant le projet informatique INSIEME. Dans leur rapport, elles ont formulé une motion, deux postulats et 22 recommandations, en définissant quel organe de haute surveillance (CdF, CdG, DéFin) devait suivre et vérifier la mise en œuvre de chaque recommandation. Cette répartition des tâches s'est faite sous la forme d'un engagement formel, mais sans obligation pour les organes concernés de mener des procédures particulières telles que des investigations étendues. Nous mentionnons ci-après les recommandations du groupe de travail INSIEME dont le suivi incombe à la Délégation des finances.

Recommandation 4: les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont invité le Conseil fédéral à s'assurer que les services d'achat centraux contrôlent comme il se doit que les dispositions du droit des marchés publics sont bien respectées. Elles lui ont également demandé de s'assurer que ces services appliquent de manière restrictive la délégation des compétences d'acquisition quant aux prestations informatiques. La Délégation des finances suit la mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre de l'objet «Marchés publics de la Confédération» (voir ch. 3.4). Dans sa prise de position du 21 septembre 2015 concernant la révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP), elle a exprimé des réserves quant à la création d'un nouveau type de délégation des compétences d'acquisition («délégation liée à un projet d'acquisition spécifique»). Elle a donc invité le Conseil fédéral à veiller à ce que ces délégations de compétences n'augmentent pas et que les services d'achat centraux exercent leurs obligations de contrôle dans ce domaine. Dans un courrier transmis mi-janvier 2016, le chef du DFF lui a répondu que le «set de reporting» adressé à la Délégation des finances contenait la liste de toutes les délégations en vigueur et que, grâce à cette transparence et aux nouvelles règles restrictives en matière d'octroi des délégations, il était probable que leur nombre global n'augmente pas à l'avenir. Le DFF suivra ces développements et, en cas de besoin, il soumettra des mesures de gestion au Conseil fédéral.

Recommandation 11: les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont invité le Conseil fédéral à rencontrer régulièrement la direction du CDF en vue d'être informé sur les révisions importantes encore en suspens. Elles n'ont pas précisé si ce dialogue devait avoir lieu avec le Conseil fédéral *in corpore* ou avec une délégation. La Conférence des secrétaires généraux a discuté de cette recommandation et a adressé une note de discussion au Conseil fédéral à mi-septembre 2015. Sur la base de ce document, le gouvernement a décidé de confier des tâches de surveillance à une délégation du Conseil fédéral. Il a chargé le DFF d'élaborer, en collaboration avec le DDPS et la Chancellerie fédérale, un concept visant à élargir le contrôle de gestion des projets et d'y proposer en particulier des critères permettant de définir les projets clés. Le DFF doit aussi examiner la possibilité de rapprocher les fonctions de gestion des risques et de surveillance. Les résultats de ces travaux doivent être présentés au Conseil fédéral d'ici fin mars 2016.

Recommandations 10 et 12: les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont invité le Conseil fédéral à vérifier si la nouvelle ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OAIF) a mené, dans les faits, à une clarification suffisante de la définition et de la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités de tous les organes impliqués dans la gestion, le pilotage ou la surveillance des TIC. Elles lui ont en outre demandé de s'assurer que l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) bénéficie des compétences nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. La Délégation des finances suit la mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre de l'objet «Informatique de la Confédération» (voir ch. 3.3). Elle est clairement d'avis que la gestion et le pilotage centralisés doivent encore être renforcés s'agissant des fonctions transversales. Elle estime aussi que l'UPIC doit assumer le pilotage global de l'informatique de la Confédération de façon plus déterminée.

Recommandations 7 et 17: les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont invité le Conseil fédéral à mettre en place, à l'échelon des départements, un système visant à contrôler la mise en œuvre des recommandations du CDF. Elles ont également demandé au CDF de définir un système de hiérarchisation de ses recommandations et de ses contestations qui soit fondé sur des critères uniformes. Les travaux du CDF en vue d'appliquer cette recommandation sont en bonne voie (voir ch. 2.2).

Recommandations 18 et 19: les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont recommandé au CDF de modifier sa pratique concernant l'art. 15, al. 3, LCF de façon à appliquer systématiquement cette disposition lorsqu'il constate des lacunes dans la gestion des affaires. Elles lui ont aussi recommandé de mentionner systématiquement les révisions importantes encore en suspens dans ses rapports annuels. Ces recommandations ont déjà été mises en œuvre par le CDF (voir ch. 2.2).

Recommandation 22: les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont invité le Conseil fédéral à faire en sorte que tous les avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices figurent systématiquement dans les propositions que les départements adressent au Conseil fédéral. En 2016, le secrétariat de la Délégation des finances prêter une attention particulière à cet aspect lors de l'examen des décisions du Conseil fédéral.

La Délégation des finances va continuer à suivre la mise en œuvre des recommandations des Commissions des finances et des Commissions de gestion. Elle rendra à nouveau compte de l'avancement des travaux dans son prochain rapport d'activité.

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 quant à 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 l'intermédiaire 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 sont plus complets. En janvier 2016, la délégation a tiré un bilan de cette nouvelle pratique en mettant notamment l'accent sur la procédure à suivre pour les affaires confidentielles, lorsque la transmission d'informations sensibles pourrait éventuellement aller à l'encontre des intérêts de la Confédération. Elle a cependant renoncé à établir des principes écrits. Elle va continuer à informer régulièrement les Commissions des finances avec la retenue qui s'impose, en attirant

en particulier leur attention sur les dossiers dans lesquels le Conseil fédéral ou l'administration s'opposent à ses remarques ou recommandations.

La Délégation des finances et les Commissions de gestion coordonnent leurs activités en particulier par le biais de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, les deux secrétariats ont tenu en 2015 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 2015 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 de l'année 2016.

Depuis 2014, la Délégation des finances communique plus souvent 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 des 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 la 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 délégués de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Un député au Conseil des États 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 conseillers nationaux Pirmin Schwander (président), Marina Carobbio Guscetti et Jean-Paul Gschwind et des députés au Conseil des États Anita Fetz (vice-présidente), Hans Altherr et Urs Schwaller.

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 ou d'objets dits «transversaux» ou «inter-départementaux». 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 2015, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et sept fois en séance extraordinaire. Elle a également effectué deux visites d'information en formations variables de deux ou trois membres.

Durant l'année sous revue, le CDF a transmis à la Délégation des finances 155 rapports de révision (2014: 167), dont 48 relevaient des attributions de la délégation (2014: 77). La Délégation des finances a également traité 87 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (2014: 48) et 13 propositions de rémunération de cadres supérieurs (2014: 15) conformément à l'Arrangement 2015. Elle a en outre traité 2 demandes de crédit de paiement (2014: 3) qu'elle a approuvées, pour un montant avoisinant 31 millions de francs (2014: 35,1 millions de francs). La délégation a par ailleurs approuvé 3 dépassements de crédit (voir ch. 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. Ils lui permettent d'intervenir, le cas échéant, 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.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF s'est soumis à un examen par les pairs (*peer review*) de la Cour des comptes européenne (CCE). Dans ce cadre, des entretiens ont eu lieu avec la direction du CDF, ses équipes d'audit, des membres de la Délégation des finances et des cadres de l'administration fédérale. Un sondage a été mené parmi les auditeurs. L'appréciation générale de la CCE est positive. Celle-ci atteste notamment que le CDF produit un travail de qualité et que son personnel est compétent, productif et impliqué. La CCE a formulé neuf recommandations, dont la plupart portent sur des aspects plutôt formels comme la planification, les processus ou la documentation. La Délégation des finances a pris acte des résultats de cet examen et a discuté des recommandations les plus importantes avec le directeur du CDF. Celles-ci concernent, d'une part, les rapports entre le CDF et les inspections des finances des offices fédéraux et, d'autre part, l'actualisation de la stratégie du CDF. La Délégation des finances se penchera sur le remaniement de la stratégie du CDF en 2016.

2.2 Enseignements tirés du rapport du groupe de travail INSIÈME

Dans leur rapport d'enquête concernant le projet informatique INSIÈME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont adressé quatre recommandations au CDF. La première concernait la hiérarchisation des recommandations du CDF (recommandation 17), la deuxième, les annonces du CDF fondées sur l'art. 15, al. 3, LCF (recommandation 18), la troisième, la mention systématique des révisions importantes encore en suspens dans les rapports annuels du CDF (recommandation 19) et la quatrième, les avis et l'assistance du CDF dans le cadre de la procédure de consultation des offices (recommandation 21).

La recommandation 18 demande au CDF de modifier sa pratique concernant l'art. 15, al. 3, LCF et d'informer les instances concernées également lorsqu'il constate d'importantes lacunes dans la gestion des affaires. Le CDF a déjà modifié sa pratique en ce sens en 2014 et a poursuivi sur cette ligne en 2015. Le CDF a déjà mis en œuvre la recommandation 19 concernant la présentation des révisions en suspens dans son rapport annuel 2014 et il va maintenir cette pratique.

La recommandation 17, qui propose au CDF de définir un système de hiérarchisation de ses recommandations et de ses contestations qui soit fondé sur des critères uniformes et indépendants des différents contrôles, et d'appliquer ce système de manière systématique, revêt une importance particulière pour la Délégation des finances. Le CDF a accepté cette recommandation et a créé une nouvelle catégorie qui englobe les recommandations dont la portée transversale est telle qu'elles méritent une place particulière dans le rapport annuel du CDF (surveillance, recours à l'instance supérieure, compte rendu). En outre, depuis 2015, les recommandations ne sont hiérarchisées plus qu'en fonction de leur importance et non de leur urgence. Toutes les recommandations seront gérées, avec leur statut, dans une banque de données à laquelle auront également accès les unités administratives contrôlées, les secrétariats généraux des départements concernés et le secrétariat de la Délégation des finances. La Délégation des finances fait part de ses exigences dans le cadre d'un groupe de représentants des utilisateurs du projet EC+ et suivra de près la mise en service qui est prévue pour le 1^{er} octobre 2016.

2.3 **Rapport annuel 2014 du Contrôle fédéral des finances**

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'est adressée au Conseil fédéral vers la mi-juin 2015 en arguant que le rapport annuel 2014 du CDF était parfois très critique à l'égard du fédéralisme et qu'il contenait des propos et des caricatures tendancieux. La Délégation des finances a reçu une copie de ce courrier pour information. La CdC s'est particulièrement émue des déclarations du CDF concernant le Système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC). Elle relève que l'audit du CDF a débouché sur une impression générale positive, tout en pointant du doigt des erreurs de jeunesse et des retards, ainsi que quelques questions encore ouvertes, notamment en matière de sécurité des données. Selon le rapport annuel du CDF en revanche, il apparaît que le fédéralisme serait la raison pour laquelle on aurait renoncé à une solution centralisée, économiquement et techniquement plus judicieuse.

Il convient ici de rappeler que deux motions ont été déposées sur la même question (15.3454 Parmelin, 15.3485 Derder): leurs auteurs y critiquent aussi la politique d'information du CDF et demandent un cadre législatif strict pour la communication du CDF. Le Conseil fédéral a rendu son avis concernant ces deux motions à la mi-août 2015. Il y conclut que les règles actuelles que le CDF doit appliquer en matière de communication sont claires, appropriées et suffisantes.

La Délégation des finances est surprise par la virulence de la critique de la CdC, ce d'autant que le CDF pointe du doigt depuis de nombreuses années des problèmes de fond en matière de sécurité des réseaux dans les cantons, par exemple, et que ces lacunes n'ont toujours pas été supprimées. La Délégation des finances a abordé ce sujet avec la chef du DFF en marge d'un entretien. Elle a alors été informée que le département avait proposé à la CdC de discuter de cette problématique directement avec le CDF dans le cadre du Dialogue confédéral de novembre 2015. Le CDF n'a toutefois reçu aucune proposition en ce sens de la part de la CdC.

La Délégation des finances va continuer de suivre avec attention la question de la politique de sécurité des réseaux (*Network Security Policy*, NSP) dans les cantons. Le CDF avait effectué un audit sur cette question en 2009 déjà et avait recommandé à la Conférence suisse sur l'informatique (CSI) d'exiger la mise en œuvre de la NSP d'ici fin 2010 dans les cantons. En 2012, un audit subséquent a montré que la mise en œuvre de la NSP avait certes progressé dans les cantons, mais que la situation demeurait insatisfaisante et que les cantons n'avaient encore pas tous atteint le niveau de sécurité des réseaux souhaité.

2.4 Budget du Contrôle fédéral des finances

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 transmet ses appréciations aux Commissions des finances. Elle le défend ensuite devant l'Assemblée fédérale, si nécessaire (art. 142, al. 2, LParl).

Le CDF avait sollicité pour l'exercice 2015 une augmentation globale des crédits au titre des charges de personnel d'environ 2,2 millions de francs (+1,2 million en 2015 et +1 million en 2016). Cela devait lui permettre de créer 11,5 postes pour couvrir correctement les risques d'audit, notamment dans le contexte du nouveau mandat que lui a confié le Conseil fédéral d'examiner les projets clés en matière de TIC de la Confédération. Le CDF identifie en outre des domaines de son champ de contrôle (art. 8 LCF) qu'il n'a pu contrôler jusqu'ici que de façon insuffisante, comme les organisations auxquelles la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques (p. ex. Swissgrid, Billag, FIPOI) et les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social (p. ex. RUAG, Sifem, Skyguide). Et enfin, pour mettre en œuvre la recommandation formulée à son intention dans le rapport d'enquête concernant le projet informatique INSIEME, le CDF veut instituer un suivi systématique de ses recommandations (audits subséquents; voir ch. 2.2).

Pour la Délégation des finances, il est indéniable que, faute de ressources, le CDF ne peut assumer certaines de ses tâches que de manière insuffisante. C'est pourquoi elle avait approuvé sa proposition. Le budget 2015 du CDF a été adopté sans opposition tant par les Commissions des finances que par les Chambres fédérales.

Dans son projet de budget pour l'exercice 2016, le CDF s'est associé volontairement à deux des mesures d'économies décidées par le Conseil fédéral, à savoir la correction du renchérissement et la réduction des charges de conseil. En revanche, il a renoncé à réduire ses charges de personnel de 1 % en invoquant la nécessité urgente de renforcer ses capacités pour les raisons exposées précédemment. Après la première tranche en 2015 (+1,2 million env.), il compte ainsi passer à la deuxième (+1 million env. pour 5 postes). Outre les motifs déjà évoqués pour le budget 2015, le CDF a également signalé une augmentation des projets clés en matière de TIC (actuellement au nombre de 18), ce qui se traduit par une hausse significative des audits. La Délégation des finances a proposé aux Commissions des finances d'approuver le budget 2016 du CDF, sous réserve d'autres réductions en matière de personnel que le Conseil fédéral serait amené à proposer dans le budget 2016 de la

Confédération. Tel n'a pas été le cas, de sorte que les Chambres fédérales ont pu adopter le budget 2016 du CDF sans opposition.

2.5 Révision de la loi sur le Contrôle des finances

Fin novembre 2014, à la suite de la publication des résultats de l'enquête INSIEME des Commissions des finances et des Commissions de gestion, les Commissions de gestion ont déposé une motion identique intitulée «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF» (objets 14.4009 et 14.4010) dans les deux Chambres. Les modifications exigées par cette motion concernent notamment la transmission des rapports d'audit aux chefs des départements, l'annonce aux Commissions de gestion 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 importantes encore en suspens. Les deux motions ont été adoptées par le Parlement à la session de printemps 2015 et le CDF a été chargé de préparer un projet de loi. La Délégation des finances recevra des informations de la part du CDF au printemps 2016 au sujet du projet de révision de la loi et du projet de message.

Le postulat 15.4112 «Examen des critères selon lesquels les organisations externes à l'administration doivent être soumises à la surveillance du Contrôle fédéral des finances» a été déposé par le conseiller national Olivier Feller le 8 décembre 2015, soit un jour après le rejet d'une motion de la Commission des finances du Conseil national (15.3828) qui visait à soumettre la CNA à la surveillance financière du CDF. Le postulat Feller demande au Conseil fédéral d'examiner les critères selon lesquels les organisations externes à l'administration fédérale qui sont chargées de tâches publiques doivent être soumises à la surveillance du CDF. Son auteur souligne qu'une surveillance efficace et respectueuse des exigences en matière de gouvernance est un enjeu central dans un État de droit.

La question soulevée par ce postulat est très importante pour la Délégation des finances. La haute surveillance des finances exercée par le Parlement – et donc par la Délégation des finances et les Commissions des finances – est directement tributaire du champ de contrôle du CDF. Selon l'art. 26 LParl, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance financière inscrite dans le cadre de l'art. 8 LCF. Un élargissement, une limitation ou une réglementation du champ de contrôle du CDF a donc des incidences directes sur la haute surveillance de la Délégation des finances et des Commissions des finances. La Délégation des finances se penchera à nouveau sur cette thématique dans le cadre de la révision de la LCF, lorsqu'elle aura pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral concernant le postulat Feller. Elle estime en tout cas qu'il faut éviter de restreindre inutilement la formulation actuelle très ouverte de l'art. 8 LCF, car cela compliquerait ou limiterait le travail du CDF et de la haute surveillance parlementaire sur les finances.

3 Thèmes transversaux

3.1 Personnel

3.1.1 Arrangement 2015

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 dans certains domaines tels que les activités accessoires ou les allocations liées au marché de l'emploi) et la haute surveillance concomitante des entités de la Confédération devenues autonomes.

Cet arrangement a été remanié en 2014, à la suite de différentes modifications intervenues dans le droit régissant le personnel de la Confédération. Des changements y ont notamment été apportés au sujet de l'approbation des indemnités de départ et des rapports du Conseil fédéral concernant la retraite anticipée de catégories de personnel déterminées. La disposition selon laquelle le Conseil fédéral devait rendre compte annuellement à la Délégation des finances de l'évaluation de la fonction pour les classes de salaire 24 à 31 a en outre été biffée. Ce compte rendu, qui faisait l'objet d'un chapitre distinct dans le rapport sur la gestion du personnel, renseignait certes annuellement sur l'évolution de ces évaluations déléguées aux départements, mais il était purement quantitatif, ne permettait aucun pilotage et occasionnait un grand travail de collecte des données. À compter de 2015, la Délégation des finances renonce donc à cette partie du rapport sur la gestion du personnel. Durant l'exercice sous revue, elle s'est toutefois entretenue avec l'Office fédéral du personnel (OFPER) afin de connaître les mesures mises en œuvre pour garantir une application correcte et uniforme des fonctions de référence définies par cet office en 2008 (voir ch. 3.1.2 ci-dessous).

3.1.2 Évaluation des fonctions des classes de salaire 1 à 31

En vertu de l'art. 53 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers), l'évaluation des fonctions incombe aux départements pour les fonctions des classes 1 à 31. Les départements peuvent déléguer une partie de ces compétences d'évaluation aux offices qui leur sont directement subordonnés. La Délégation des finances porte un intérêt particulier aux conséquences de cette délégation de compétence, et plus particulièrement à la question de savoir si des fonctions semblables sont évaluées de manière identique dans toute l'administration fédérale ou si des pratiques différentes se sont développées au fil du temps.

En mars 2015, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à lui indiquer de quelle manière les départements garantissent l'évaluation correcte des fonctions dans la fourchette des classes de salaire 1 à 31 et comment ils ont réglé les compétences. Dans sa réponse du 15 avril 2015, le Conseil fédéral relève que quatre départements ont centralisé l'évaluation des fonctions au niveau de leur secrétariat général, tandis que les trois autres ont délégué une partie de ces compétences aux groupes et aux

offices qui leur sont subordonnés. L'approche n'est donc pas uniforme. La Délégation des finances saisit très bien que les compétences en matière d'évaluation aient été définies de manière différenciée, les sept départements ayant des structures très diverses. La question qui demeure est cependant de savoir si ces processus différenciés conduisent à des évaluations divergentes de fonctions identiques. Le Conseil fédéral n'a pas abordé cet aspect essentiel dans sa réponse. La Délégation des finances a discuté de ce sujet avec la directrice de l'OFPER à fin novembre 2015. Elle a pris acte que, selon l'OFPER, les solutions différenciées mises en place dans les départements sont pertinentes et n'engendrent pas de problèmes majeurs.

Début février 2016, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport d'audit du CDF concernant la mise en œuvre des directives des offices assumant des tâches interdépartementales. L'objectif de cet audit mené auprès de l'OFPER était de vérifier si les tâches, les compétences et les responsabilités de l'office étaient clairement définies et si les contrôles portant sur la mise en œuvre des directives étaient suffisamment réglementés. Le CDF a conclu que l'OFPER ne disposait pas des compétences formelles de surveillance et d'application dont il aurait besoin pour pouvoir garantir une mise en œuvre homogène des règles et que les départements jouissaient d'une grande marge de manœuvre. Selon lui, ces différentes approches de la délégation des compétences peuvent conduire à une mise en œuvre hétérogène de la politique du personnel. Le CDF préconise donc d'octroyer les compétences de surveillance et de contrôle nécessaires à l'OFPER. Sur la base d'une analyse des risques, ce dernier devrait ensuite élaborer un concept de surveillance. Le DFF a jugé que ces recommandations étaient disproportionnées, mais s'est déclaré prêt à les soumettre au Conseil fédéral.

En 2016, la Délégation des finances effectuera un travail de fond sur la question des tâches et des compétences des offices assumant des tâches interdépartementales (voir ch. 3.5.1).

3.1.3 Règlements sur le personnel

Conformément au ch. 4 de l'Arrangement 2015, les départements compétents soumettent à la Délégation des finances, pour avis, les nouveaux actes législatifs en matière de personnel édictés par leurs entités décentralisées ainsi que les modifications de ces actes, et ce avant de les proposer au Conseil fédéral. Cette règle s'applique aux entités de la Confédération devenues autonomes dont le personnel est soumis à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) ou pour lequel le droit spécial prévoit des rapports de travail de droit public, sous la responsabilité suprême du Conseil fédéral.

Au cours de l'année sous revue, six modifications de règlements ou d'ordonnances sur le personnel ont été soumises à la Délégation des finances: ordonnance sur le personnel du domaine des EPF, ordonnance sur le personnel de la FINMA, ordonnance sur le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic), règlement concernant le personnel du Musée national suisse, règlement du personnel de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), règlement du personnel de

l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP). Dans la plupart des cas, il s'agissait d'adaptations d'ordre formel.

L'aspect le plus important de ces changements est l'introduction de délais de carence. En décembre 2013, le Conseil fédéral avait décidé d'imposer un délai de carence aux membres de la présidence du conseil d'administration de la FINMA. Il avait ensuite chargé le DFF d'examiner s'il était indiqué d'imposer cette condition à d'autres membres d'organes de direction de l'administration fédérale centrale et décentralisée. En décembre 2014, le Conseil fédéral a décidé que l'adoption généralisée d'un délai de carence n'était pas nécessaire, mais qu'il fallait créer un cadre légal permettant, dans certains cas, d'instaurer un délai de carence aussi bien pour la direction stratégique que pour la direction opérationnelle. Il ne s'agirait donc pas de délais de carence applicables à tous, mais uniquement à des cas spécifiques, notamment aux personnes ayant des fonctions dirigeantes au sein d'un organe investi de tâches de surveillance et de réglementation. La base légale qui permettrait d'instituer ces délais de carence devrait être centralisée dans une nouvelle disposition de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

Les modifications de l'ordonnance sur le personnel de la FINMA de fin février 2015 ont donné l'occasion à la Délégation des finances d'approfondir la question des délais de carence. Pour cela, elle a convié le directeur de la FINMA à un entretien. Elle a pu constater que les collaborateurs de cette autorité de surveillance étaient particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts. De fait, le code de conduite de la FINMA les obligeait déjà à annoncer le passage au service d'un assujetti. Il permettait également de prendre d'autres mesures pour éviter les conflits d'intérêts. La révision de l'ordonnance sur le personnel de la FINMA avait pour but de redéfinir ces dispositions et de les inscrire dans une norme supérieure. L'une des mesures prévues est la suspension pendant le délai de résiliation (*cooling off*), mesure qui peut certaines fois se révéler insuffisante pour les fonctions particulièrement exposées au risque de conflit d'intérêts – en cas de surveillance directe du titulaire d'une autorisation. Il est donc prévu de convenir avec les personnes concernées d'une période de carence sans solde, en plus du délai de résiliation, eu égard au titulaire d'autorisation qui fait l'objet de la surveillance directe. La Délégation des finances estime que les règles adoptées sont pertinentes et sensées.

Fin novembre 2015, le Conseil fédéral a créé les bases légales permettant d'envisager, si nécessaire, un délai de carence pour les employés de l'administration fédérale centrale et décentralisée. Le but est de pouvoir éviter des conflits d'intérêts lorsque des collaborateurs occupant des fonctions supérieures au sein de l'administration fédérale passent dans l'économie privée. La durée du délai de carence est de six mois au moins et de douze mois au plus, y compris un éventuel délai de suspension. Pendant cette période, le collaborateur peut percevoir au plus le montant de son salaire contractuel, déduction faite de tous les autres revenus et des prestations de prévoyance. La Délégation des finances suivra avec attention les effets concrets de cette nouvelle réglementation.

Selon l'OFPER, les modifications concernant les délais de résiliation et de carence qui ont été apportées aux règlements de Swissmedic et de l'IFSN sont conformes aux exigences du Conseil fédéral. Sur la base des arguments qui lui ont été exposés,

la Délégation des finances a considéré que les modifications de ces deux règlements étaient pertinentes et elle les a approuvées.

3.1.4 Évaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel

La procédure d'affectation des ressources en personnel prévoit que le Conseil fédéral évalue chaque année, au mois de février, la situation et qu'il fixe à partir de là une limite à l'évolution des charges de personnel pour le prochain budget. En février 2015, il a défini que cette évolution devait se situer entre 0,0 et 0,4 % pour le budget 2016, par rapport au budget 2015. Le DFF a été chargé d'établir les directives budgétaires en tenant compte de la limite inférieure – soit une croissance nulle.

Fin juin 2015, le Conseil fédéral a décidé de relever le plafond des dépenses de personnel des départements et de la Chancellerie fédérale d'environ 29,1 millions de francs pour 2016. Il a accepté des demandes pour un total de 200 postes, tandis que quatre départements ont supprimé 13,5 postes. En ce qui concerne les demandes sans incidence budgétaire, le Conseil fédéral a approuvé 62,5 postes et 8 postes ont été supprimés. Il a également accordé 6 postes financés par le biais des crédits de biens et services. Enfin, il a approuvé 177,5 postes demandés aux fins d'internalisation de tâches qui étaient précédemment remplies par des externes, essentiellement dans le domaine des services informatiques.

Toutes ces mesures ont induit une hausse des charges de personnel inscrites au budget 2016 de 2 % par rapport à l'exercice précédent (internalisations comprises), soit une croissance du même ordre que les années précédentes (budget 2012: +3,2 %; 2013: +1,9 %; 2014: +2,1 %; 2015: +1,3 %). La tendance que la Délégation des finances avait qualifiée de positive dans son dernier rapport d'activité se poursuit donc: 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. La délégation constate néanmoins que la croissance du nombre de postes continue. Même si une part considérable des nouveaux postes sert à internaliser des tâches et si cela permet au final à la Confédération de réaliser des économies. Il n'en reste pas moins que cette évolution est inquiétante. La Délégation des finances constate surtout que, la plupart du temps, les demandes de postes supplémentaires ne sont contrebalancées que par de très faibles réductions de postes dans d'autres domaines. Toutefois, elle n'est pas certaine que toutes les compensations réalisées au sein des offices sont présentées de manière exhaustive et transparente.

Les récents développements, intervenus principalement dans le domaine de la sécurité, inquiètent la Délégation des finances. Avec le premier supplément urgent 2016, le Conseil fédéral a demandé la création de 86 postes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et de 75 postes dans celui de l'asile. La délégation comprend la nécessité de ces demandes. Elle a d'ailleurs approuvé les crédits sollicités en se fondant sur les arguments qui lui ont été présentés, et ce d'autant que la plus grande partie de ces 161 postes supplémentaires sont limités dans le temps. Au vu des enjeux dans les domaines concernés, il n'est cependant pas exclu qu'il faille autoriser définitivement ces postes et que le Parlement soit bientôt confronté à de nou-

velles demandes. La Délégation des finances suivra attentivement l'évolution de l'effectif du personnel de la Confédération ainsi que des charges de personnel en 2016. Elle envisage notamment de discuter avec le chef du DFF des possibilités qui permettraient une gestion encore plus efficace du domaine du personnel de la Confédération.

3.1.5 Rapport 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 chacun 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. Depuis 2012, il contient aussi des indications sur la représentation des communautés linguistiques et des genres dans les organes dirigeants. L'objectif du Conseil fédéral est de garantir une représentation équitable des communautés linguistiques et des genres dans les organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération.

En novembre 2015, le Conseil fédéral a répondu à un postulat du parti de l'Union démocratique du centre (14.3498) qui le chargeait d'établir un rapport sur l'évolution pluriannuelle du chiffre d'affaires, du bénéfice, des honoraires versés aux membres des conseils d'administration et des salaires des cadres dans les entreprises et les établissements liés à la Confédération. Dans son évaluation globale, le Conseil fédéral constate que l'évolution des honoraires et des salaires durant la période considérée (2004–2013) est justifiable et appropriée aux circonstances. Il estime que les modifications correspondent généralement au renchérissement et à l'évolution du marché. Il ajoute enfin que les composantes variables du salaire doivent être interprétées en tenant compte des différences structurelles des systèmes salariaux.

En juillet 2015, lors de l'adoption du rapport sur la rémunération des cadres portant sur l'exercice 2014, le Conseil fédéral a chargé le DFF de lui fournir une vue synoptique de la rémunération des présidents des organes de direction et d'administration, avec des informations détaillées sur les salaires et honoraires, les bonus et les prestations accessoires. Il a également demandé au DFF de lui présenter des instruments pour piloter l'évolution de ces rémunérations.

La Délégation des finances a abordé différents aspects du rapport sur la rémunération des cadres avec la directrice de l'OFPER à fin novembre 2015. Lors de cet entretien, il a notamment été question des composantes variables du salaire, qui sont parfois élevées, et de la façon de les calculer. La Délégation des finances a pris acte que, selon l'OFPER, ces bonus sont tout à fait dans la norme comparé à l'économie privée et que, par ailleurs, ces composantes du salaire doivent être considérées dans l'ensemble du système de rémunération. Pour la Délégation des finances, la question de l'équité des salaires les plus élevés reste toutefois posée, ceux-ci étant dans

certains cas nettement supérieurs à la rémunération d'un conseiller fédéral. La délégation ne voit certes pas la nécessité d'une intervention dans l'immédiat. Elle a par ailleurs pris acte que, dans son rapport en réponse au postulat 14.3498, le Conseil fédéral considère que l'évolution des honoraires et des salaires durant la période 2004–2013 est justifiable et appropriée aux circonstances. Elle va toutefois approfondir l'examen de la problématique de la fixation des salaires sur la base du rapport du DFF précité.

3.2 Crédits

3.2.1 Ministère public de la Confédération

Le budget des coûts générés dans les domaines de la détention et de l'instruction est établi sur la base de valeurs empiriques à long terme. En raison de facteurs externes comme l'évolution générale de la criminalité et les événements politiques internationaux, il n'est pas possible d'estimer précisément les charges futures. En 2015, des coûts nettement plus élevés que prévu ont été enregistrés, notamment dans les domaines de l'interprétation et de la traduction, des mesures de surveillance et des indemnités versées aux avocats commis d'office. De plus, les efforts déployés pour accélérer des procédures longues et complexes ont induit des coûts plus élevés. Le Ministère public de la Confédération (MPC) a donc sollicité un crédit supplémentaire de 1,25 million de francs, y compris un crédit provisoire de 900 000 francs, en assurant que 500 000 francs seraient compensés au sein de l'office, par le biais d'un autre poste du budget.

Compte tenu des arguments présentés, la nécessité et le manque de prévisibilité des besoins financiers ne faisaient aucun doute aux yeux de la Délégation des finances. Celle-ci a également admis le critère de l'urgence pour un montant de 0,9 million de francs, puisqu'il n'est pas possible de reporter les engagements résultant de prestations à recevoir et de décisions et que les engagements deviennent exigibles. Par conséquent, la Délégation des finances a approuvé le crédit provisoire de 900 000 francs, sous réserve de compensation au sein du MPC à hauteur de 500 000 francs.

3.2.2 Département fédéral des affaires étrangères et crise des réfugiés

En automne 2015, le Conseil fédéral a décidé d'associer la Suisse au premier programme de répartition des réfugiés de l'UE. En parallèle, il a affecté 70 millions de francs supplémentaires à l'aide sur place pour faire face aux crises en Syrie, en Irak et dans la Corne de l'Afrique. Les 50 millions de francs nécessaires pour l'exercice 2015 devaient être compensés dans le budget du DFAE à hauteur de 20 millions et couverts par un crédit complémentaire concernant le deuxième supplément au budget 2015 à hauteur de 30 millions. Le Conseil fédéral a demandé à la Délégation des finances d'approuver ce montant sous forme de crédit provisoire et de porter ainsi le crédit «Soutien financier à des actions humanitaires» à environ 409,2 millions de francs pour 2015.

Lors d'un entretien avec le chef du DFAE, la situation des réfugiés dans le monde et les motifs de ce crédit supplémentaire ont été présentés à la délégation de manière détaillée. À cette occasion, les représentants du département concerné ont surtout attiré l'attention sur l'insuffisance des ressources qui peuvent être mobilisées par les organisations partenaires de l'aide humanitaire de la Confédération (CICR et organisations rattachées aux Nations unies, notamment). Il était particulièrement important que les fonds soient rapidement disponibles, notamment du fait de l'arrivée imminente de l'hiver. Sur la base de la situation qui lui a été présentée, la Délégation des finances a admis le critère de l'urgence et a donné son assentiment au crédit provisoire destiné à intensifier l'engagement de la Suisse dans les régions de crise.

3.2.3 Crédits supplémentaires pour l'exercice 2016

Le 18 décembre 2015, le Conseil fédéral a demandé à la Délégation des finances d'autoriser des suppléments urgents au budget 2016 à hauteur de 6,3 et 11,1 millions de francs pour financer respectivement des mesures dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la gestion de la situation particulière qui prévaut dans le domaine de l'asile. Les moyens consacrés à la lutte contre le terrorisme permettront de financer la création de 86 postes, à savoir 23 au Service de renseignement de la Confédération, 24 à l'Office fédéral de la police, 28 au Corps des gardes-frontière (Cgfr), 3 au DFAE et 8 au Secrétariat d'État aux migrations. Tous ces postes, à l'exception de ceux créés au Cgfr, seront limités à trois ans.

Les moyens supplémentaires destinés au domaine de l'asile serviront à louer des sites d'hébergement supplémentaires (5,4 millions) et à couvrir leurs frais d'exploitation (1,4 million) ainsi qu'à engager davantage d'interprètes (3,9 millions) et à équiper les postes de travail en matériel informatique (0,4 million).

La DélFin a reconnu la nécessité et le caractère urgent des crédits sollicités. Elle a cependant invité le Conseil fédéral à examiner dans quelle mesure les crédits accordés pourraient être compensés au sein de l'administration. La Délégation des finances recevra en outre un rapport du Conseil fédéral sur l'utilisation échelonnée des différents crédits.

3.2.4 Dépassements 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'État.

Fin mai 2015, le président du Conseil des écoles polytechniques fédérales (CEPF) a informé le CDF de l'existence d'un dépassement du crédit d'engagement concernant un chantier de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Le dépassement de ce crédit, fixé à 55 millions de francs à l'origine, se chiffre à environ 23,7 millions de francs. Début juin 2015, le CDF a annoncé ce cas au chef du DEFR et à la

chef du DFF en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF. Selon l'EPFL, les surcoûts sont essentiellement dus à une modification de l'affectation du bâtiment en question.

La Délégation des finances s'est brièvement informée sur cette affaire lors d'un entretien avec le chef du DEFR. Elle s'est déclarée surprise que l'EPFL n'ait apparemment pas informé préalablement le CEPF de cet important dépassement de crédit. Elle a en revanche apprécié positivement le fait que le CEPF ait chargé son service de révision interne d'analyser ce dossier au printemps 2015 et que, sur cette base, l'EPFL ait ouvert une enquête administrative en juin 2015. Par ailleurs, la délégation a pris acte de l'intention du CEPF d'examiner tous les projets de construction dépassant 3 millions de francs, d'en tirer les conclusions qui s'imposent en se fondant sur l'ordonnance révisée concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC) et de garantir des contrôles systématiques dans ce domaine qui pèse lourd dans les finances.

Dans le domaine de l'asile, le Conseil fédéral a soumis à la Délégation des finances, à la mi-janvier 2016, deux dépassements de crédit relatifs au compte d'État 2015 pour un montant total de 22,6 millions de francs. Cette somme doit permettre de financer les charges d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure (6 millions) ainsi que les aides sociales pour les demandeurs d'asile, les étrangers admis à titre provisoire et les réfugiés (16,6 millions). La Délégation des finances a approuvé ces dépassements de crédit (voir également ch. 3.2.3).

Aucun autre dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs n'était à signaler à fin 2015.

3.2.5 Évolution au cours des dernières années

Le montant des crédits provisoires approuvés en 2015 s'est établi à pratiquement 32 millions de francs, soit presque autant qu'en 2014 (env. 35 millions). La Délégation des finances peut donc tirer le même bilan pour 2015 que dans son rapport d'activité 2014: son attitude restrictive incite progressivement l'administration fédérale à faire preuve d'une grande retenue en matière de demandes de crédits supplémentaires urgents. Par ailleurs, l'évolution récente nous montre que dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et de l'asile, des événements qui surviennent dans le monde et sur lesquels la Suisse n'a guère d'emprise peuvent engendrer des besoins de ressources supplémentaires considérables et urgents (voir ch. 3.2.4). La Délégation des finances va maintenir la barre élevée lors de l'approbation du critère de l'urgence pour les crédits supplémentaires. Lors de l'examen des demandes de crédit supplémentaire, elle va notamment veiller encore plus à ce que les possibilités de compensation au sein de l'administration fédérale ont bien été analysées.

Tableau 1

Evolution des crédits supplémentaires avec incidence financière*) octroyés de 2006 à 2015

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)
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	7194 ^{a)}	98	1276
2008	6554	11,5	6137 ^{b)}	94	805
2009	593 ^{c)}	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495
2011	340 ^{d)}	0,3 ^{e)}	23	7	2043
2012	230	0,3 ^{e)}	9	4	3024
2013	496	0,5 ^{e)}	0,5	0,1	2221
2014	413	0,2 ^{e)}	35	8,5	2881
2015	406	0,5 ^{e)}	32	7,9	2692

*) 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 informatique de la Confédération

Stratégie informatique 2012–2015

Début mars 2014, la Délégation des finances a adressé plusieurs recommandations au Conseil fédéral au sujet de l'orientation, de la mise en œuvre et du développement de la stratégie informatique de la Confédération. Ces recommandations concernaient notamment le processus de sélection des projets clés en matière de TIC, la création d'un pool de chefs de projet, les crédits d'engagement relatifs aux grands projets informatiques et la centralisation de l'informatique au sein de la Confédération. Au ch. 3.3.1 de son dernier rapport d'activité, la délégation avait relevé la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre la plus grande partie de ses recommandations, en maintenant toutefois que les projets informatiques importants concernant l'armée et la construction de routes devaient aussi être qualifiés de projets clés en matière de TIC.

À fin novembre 2015, dans le cadre d'un suivi fondé notamment sur un rapport du Conseil fédéral de fin octobre 2015, la Délégation des finances s'est penchée sur l'état de la mise en œuvre de ses recommandations de mars 2014. Elle a considéré qu'elles étaient largement mises en œuvre, en reconnaissant les améliorations visées et réalisées par le Conseil fédéral et les départements au cours des dernières années.

La Délégation des finances entend maintenir l'invitation adressée au Conseil fédéral 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. Dans un premier avis du 21 mai 2014, le gouvernement avait renoncé à centraliser le contrôle de gestion afin de ne pas diluer les responsabilités. En contrepartie, il se proposait d'examiner dans quelle mesure un pool de spécialistes du contrôle de gestion des projets informatiques pourrait contribuer durablement au succès de ces projets. Selon le dernier rapport du Conseil fédéral, cette proposition alternative n'a pas encore été mise en œuvre car il faut d'abord évaluer les expériences faites avec le pool de chefs de projet. La Délégation des finances va suivre la problématique de la centralisation du contrôle de gestion en matière de TIC dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie informatique 2016–2019 et elle reviendra sur ce sujet dans l'optique de la prochaine révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF). Elle souhaite être informée en temps utile des résultats de l'examen annoncé. Elle va également suivre avec attention la mise sur pied d'un pool externe de chefs de projet, de même que la mise en œuvre des recommandations du CDF de juillet 2015 concernant les comptes rendus au Conseil fédéral.

Stratégie informatique 2016–2019

Dans le contexte de l'élaboration de la stratégie informatique de la Confédération 2016–2019, la Délégation des finances s'est entretenue conjointement, à fin juin 2015, avec le délégué au pilotage informatique de la Confédération et une délégation de la Conférence des secrétaires généraux (CSG). La discussion a porté principalement sur les enseignements tirés de la stratégie informatique 2012–2015, les axes possibles de la nouvelle stratégie pour la période 2016–2019, le rôle et l'efficacité de l'UPIC, les effets de la dernière révision de l'OIAF et la recommandation de la Délégation des finances du 11 juin 2015 concernant le pilotage financier de l'informatique et l'introduction d'une planification informatique à moyen terme pour l'ensemble de la Confédération. La Délégation des Finances a ensuite approfondi certains aspects lors d'un entretien avec le chef du DFF.

L'UPIC et les représentants de la CSG ont tiré un bilan globalement positif de la stratégie informatique 2012–2015 et de sa mise en œuvre. Selon eux, le plan directeur et le contrôle de gestion stratégique ont fait leurs preuves. Les mesures décidées par le Conseil fédéral seront réalisées dans les délais prévus. S'agissant des axes stratégiques «Coopération interorganisationnelle» et «Infrastructures de télécommunications», ils ont annoncé que les mesures ne pourraient pas toutes être achevées durant la période 2012–2015 en raison de retards imputables, en particulier, aux ressources en personnel limitées de l'UPIC.

Dans son rapport d'audit du 13 mai 2015, le CDF constate que l'administration reconnaît le nouveau rôle de chef de file qui est dévolu à l'UPIC. Les personnes

interrogées critiquent surtout la manière dont ce rôle est assumé ainsi que l'efficacité limitée de l'UPIC. Dans le cadre d'un autre audit, le CDF a en outre examiné si l'UPIC disposait des compétences et des ressources nécessaires pour faire appliquer ses directives et instructions. Le rapport sera disponible en 2016 (voir ch. 3.5.1). Le CDF attend d'une entité ayant de telles compétences qu'elle se montre beaucoup plus courageuse et ferme. Actuellement, l'UPIC est plutôt considérée comme lente, trop prête à faire des compromis, pas ponctuelle et en partie trop éloignée de la pratique. De plus, il manque encore une mise en œuvre du concept ainsi que les instruments qui seraient nécessaires pour identifier les besoins de l'ensemble de l'administration fédérale.

La Délégation des finances constate que les départements et l'UPIC ont des conceptions en partie divergentes quant au rôle de l'UPIC et à leurs relations réciproques. Elle a relevé les mêmes divergences dans le cadre de la collaboration entre les départements et les fournisseurs de prestations ou les services d'achat centraux. Cela tient en partie à la fonction transversale de ces offices et aux conceptions divergentes qui en découlent quant à la manière d'exercer certaines tâches et fonctions, et notamment quant à l'ampleur de la centralisation ou de la décentralisation du financement, de la fourniture, du pilotage, de la surveillance et du contrôle (structure centralisée par opposition à fédéraliste de l'informatique de la Confédération). L'antagonisme entre les exigences des processus à l'égard de l'informatique et celles de l'informatique à l'égard des processus est aussi un aspect important.

La Délégation des finances estime indispensable que ces questions de fond soient abordées par les parties impliquées et au sein de la CSG lors de l'élaboration de la stratégie informatique et qu'elles soient réglées par le Conseil fédéral avec l'adoption de la nouvelle stratégie informatique 2016–2019. Elle soutient en outre l'intention qu'avec la nouvelle stratégie, les structures ne soient plus axées sur la fourniture des mêmes prestations par l'ensemble des fournisseurs internes, mais qu'elles leur permettent de se spécialiser dans certains domaines (p. ex. bureautique, cryptage, solutions en nuage). La Délégation des finances en attend des économies.

La Délégation des finances est clairement de l'avis que la gestion et le pilotage centralisés doivent encore être renforcés s'agissant des fonctions transversales. Elle escompte qu'avec la nouvelle stratégie informatique, l'UPIC assumera sa fonction de façon plus déterminée que par le passé et qu'elle développera le pilotage global de l'informatique de la Confédération. À cette fin, il est impératif de définir une architecture informatique de l'administration fédérale, mais aussi de viser une plus grande standardisation des services informatiques dont les unités administratives ont besoin et qui ont une fonctionnalité et une qualité identiques ou semblables, ce afin de pouvoir les piloter et les gérer de manière centralisée.

Le Conseil fédéral a adopté la stratégie informatique de la Confédération 2016–2019 le 4 décembre 2015. Le plan directeur relatif à sa mise en œuvre doit lui être soumis d'ici fin avril 2016. Lors d'un entretien qui a eu lieu début février 2016, le chef du DFF a présenté à la Délégation des finances les points forts de la nouvelle stratégie informatique. Celle-ci a pris acte des trois axes stratégiques définis par ce document, à savoir l'orientation vers les affaires, le pilotage et la gestion de l'informatique, ainsi que la fourniture des prestations informatiques, et des treize objectifs qui en découlent. La nouvelle stratégie n'apporte cependant aucune réponse explicite aux

questions fondamentales que sont le renforcement de l'UPIC et la centralisation accrue des structures de l'organisation informatique de la Confédération. Ces aspects devraient être traités dans le plan directeur.

La Délégation des finances escompte que ses recommandations concernant le renforcement de la fonction transversale de l'UPIC et l'amélioration de la vue d'ensemble et du pilotage de l'informatique de la Confédération soient traitées et concrétisées dans le plan directeur de la stratégie informatique de la Confédération.

Architecture de l'informatique de la Confédération

Selon l'UPIC, faute de règles de gouvernance claires et de ressources suffisantes, il n'a pas été possible de créer un cadre global cohérent pour l'architecture informatique de la Confédération durant la période de la stratégie 2012–2015. Jusqu'à présent, des architectures informatiques ont été définies, entre autres pour les services standard Bureautique et Transmission de données, pour les services d'infrastructures et de sécurité, pour l'appel d'offres de GEVER Confédération et pour divers projets comme le programme FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Le 12 juin 2015, le Conseil fédéral a franchi une première étape vers la réalisation d'une architecture de l'informatique de la Confédération en adoptant un concept pour le pilotage matériel de l'informatique fédérale (gouvernance de l'architecture de la Confédération). La Délégation des finances a pris acte de ce concept et se félicite de la décision prise par le Conseil fédéral d'édicter, d'ici fin juin 2016, les directives nécessaires au pilotage matériel coordonné de l'informatique de la Confédération. Elle attache une grande importance à ce que, à l'avenir, il ne soit plus du tout possible d'acheter et de mettre à disposition plusieurs fois les mêmes fonctions au sein de l'administration fédérale, ou d'acheter et de mettre à disposition des fonctions qui existent déjà au sein de l'administration fédérale. Il conviendrait par exemple d'examiner le potentiel de synergies entre le programme FITANIA du DDPS, le projet ISN BSA du DETEC et le programme UNB du DFF, trois projets de télécommunications actuellement en cours dans trois départements différents.

La Délégation des finances souhaite qu'à l'avenir les synergies interdépartementales soient identifiées et exploitées en temps utile. C'est pourquoi elle recommande au Conseil fédéral d'intégrer dans la stratégie informatique de la Confédération 2016–2019 la mise en place d'une gestion de l'architecture informatique fédérale, y compris une planification à moyen terme de l'architecture de l'informatique à l'échelon de la Confédération.

Pilotage et planification financiers de l'informatique

Dans un courrier du 11 juin 2015, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral d'examiner le potentiel d'amélioration du système actuel de pilotage financier de l'informatique et de mettre en œuvre une planification informatique à moyen terme qui soit contraignante pour l'ensemble de l'administration fédérale. Par

ailleurs, dans le cadre de l'évaluation globale des ressources engagées dans le domaine des TIC, le Conseil fédéral a décidé au début du mois de juin 2015 qu'il fallait analyser l'efficacité de la conduite financière de l'informatique de la Confédération avec le concours des départements et de la Chancellerie fédérale, dans le but de modifier éventuellement les directives d'ici mars 2016. La CSG a alors mené une discussion de fond au sujet du système actuel de pilotage financier de l'informatique au moyen de crédits informatiques centralisés et décentralisés. Dans l'optique de la Délégation des finances, il est capital d'accroître l'autorité et la fiabilité de la planification à moyen terme des TIC et des ressources correspondantes, non seulement à l'égard des autres départements, des fournisseurs de prestations et de l'UPIC, mais également vis-à-vis du Parlement. Elle estime aussi qu'une planification plus stricte des moyens débouche sur un emploi plus économique des ressources. Dans un courrier du début juillet 2015, le DFF partage cette appréciation et relève que, dans une optique de gestion à l'échelon de la Confédération, une plus grande centralisation des moyens affectés aux projets TIC, dans le cadre de la planification financière, permettrait d'établir des priorités encore plus claires dans les dépenses des projets. La Délégation des finances va poursuivre l'examen de cet aspect en se fondant sur les directives remaniées.

3.3.2 Projets clés en matière de TIC

Fin novembre 2015, la Délégation des finances a traité de manière approfondie le dernier rapport sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC de la Confédération (état à la fin du premier semestre 2015; voir également la liste des projets clés en matière de TIC en annexe). Ses principales constatations sont résumées ci-après.

Mise en œuvre des exigences de la Délégation des finances et différenciation des avis

La Délégation des finances a constaté que ses exigences concernant le rapport lui-même ont été partiellement prises en compte. Elle apprécie en particulier l'inclusion d'une analyse de la valeur acquise (*earned value analysis*) pour certains projets (malheureusement encore minoritaires) et l'indication, pour la plupart des projets, des acquisitions dont la valeur dépasse 500 000 francs.

La pertinence du rapport demeure insuffisante dans le domaine des risques. Ces derniers n'étant pas évalués de façon uniforme, on ne dispose pas d'un indicateur fiable sur l'état des risques d'un projet en particulier. De plus, les divergences entre les appréciations fournies dans les rapports ne permettent pas à la haute surveillance de se faire rapidement une opinion sur les projets. Tel est notamment le cas lorsque la vue synoptique ne coïncide pas avec les avis émis par les départements.

La Délégation des finances critique le fait que les informations contenues dans le rapport se fondent en grande partie sur les indications et sur l'appréciation des risques des responsables de projets eux-mêmes. De plus, l'avis des départements n'est souvent guère différent et diverge parfois à peine de l'appréciation des risques faite par les responsables de projet.

Appréciation indépendante et fiabilité des informations

S'agissant des comptes rendus du Conseil fédéral, la Délégation des finances avait demandé à la mi-mars 2014 que les rapports semestriels ne reflètent pas simplement l'optique des responsables des projets, mais qu'ils contiennent aussi une appréciation du Conseil fédéral détachée et indépendante concernant les risques et les mesures. À la suite des événements liés au projet INSIEME, la délégation voulait que le Conseil fédéral assume son rôle d'autorité directoriale suprême de la Confédération dans le domaine des TIC. Dans son avis transmis mi-octobre 2014, le Conseil fédéral partageait largement les vues de la Délégation des finances, en reportant toutefois la responsabilité pour l'appréciation indépendante des projets et des risques qui y sont liés sur le CDF, en sa qualité d'autorité de contrôle indépendante, et sur les départements et la Chancellerie fédérale, en leur qualité d'organes de conduite hiérarchique. Selon lui, ce sont eux qui doivent apprécier la proportionnalité des mesures prises pour prévenir les risques majeurs et pour remédier aux problèmes. Ce sont encore eux qui peuvent ordonner d'autres mesures en cas de besoin. Le Conseil fédéral a ainsi estimé que son rôle se limitait à rendre compte de la manière dont les départements assumaient leurs tâches de surveillance. Il a d'ailleurs inscrit cette répartition des responsabilités au ch. 4.2 de ses directives du 1^{er} juillet 2015 concernant les projets informatiques de l'administration fédérale et le portefeuille informatique de la Confédération: d'une part, les rapports doivent comprendre une évaluation indépendante des risques du projet ainsi que des mesures mises en œuvre, du point de vue du département compétent ou de la Chancellerie fédérale; et d'autre part, le Conseil fédéral prend connaissance du rapport consolidé de l'UPIC, statue sur les éventuelles mesures proposées par le DFF, ou par l'UPIC, et informe semestriellement la Délégation des finances de l'état des projets clés en matière de TIC. Lors de l'examen du dernier rapport, le Conseil fédéral est cependant parvenu à la conclusion que les départements assumaient leurs tâches de surveillance de manière disparate. Il a donc chargé le DFF, et plus spécifiquement l'UPIC, d'élaborer des directives plus précises pour l'établissement des comptes rendus sur les projets clés en matière de TIC, en vue du prochain rapport semestriel.

La Délégation des finances a pris acte de la répartition des rôles entre le Conseil fédéral, les départements et les responsables de projet. Elle se félicite que l'UPIC établisse des directives visant à une appréciation des projets par les départements qui soit structurée de façon harmonisée et indépendante des risques. Pour elle, il est essentiel que les départements responsables contrôlent au moins la plausibilité des informations fournies par les responsables de projet, puisque l'UPIC se contente de consolider les données mais ne procède à aucune vérification. Pour pouvoir assumer pleinement leurs rôles respectifs, le Conseil fédéral et les organes de la haute surveillance parlementaire doivent pouvoir s'en remettre à la fiabilité et au réalisme des informations contenues dans le rapport.

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à donner dans sa lettre d'accompagnement, et ce dès le prochain rapport semestriel, son avis sur la qualité du rapport en termes d'appréciation des risques par les départements et de fiabilité des données.

3.3.3 Haute surveillance financière de l'informatique de la Confédération

Dans le rapport d'enquête du 21 novembre 2014 sur le projet informatique INSIEME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion avaient estimé qu'il fallait améliorer la coordination entre les différents organes de la haute surveillance. Elles avaient considéré qu'il était indispensable de réduire la charge de travail de la Délégation des finances, notamment par un partage clair des tâches entre elle et les Commissions des finances.

L'une des principales mesures prises par la délégation a été de définir avec les Commissions des finances, durant l'année 2014 déjà, différents domaines de surveillance dans le secteur de l'informatique de la Confédération et de répartir les travaux de manière claire. Vu le nombre élevé d'applications et de projets informatiques au sein de l'administration fédérale et pour employer les ressources limitées de la haute surveillance financière de manière ciblée, il a été prévu que les Commissions des finances s'occupent régulièrement des services informatiques standard (dans la sphère de compétences de l'UPIC) et des projets et applications informatiques spécifiques (dans la sphère de compétences des services) lors de l'examen du budget et des comptes. En 2015, les Commissions des finances se sont penchées sur cette thématique de manière systématique dans le cadre des séances de leurs sous-commissions, en s'aidant de listes de questions préparées par leur secrétariat.

Pour sa part, la Délégation des finances a concentré ses activités sur les projets clés en matière de TIC définis par le Conseil fédéral. Si, dans le cadre de cette surveillance, elle estime qu'une intervention des Commissions des finances est nécessaire, elle les en informe par écrit en leur adressant des propositions. En tout état de cause, la Délégation des finances informe les Commissions des finances de manière continue sur les faits concernant les projets clés en matière de TIC et sur ses constatations, dans le cadre des comptes rendus devant les commissions 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 2010, la Délégation des finances suit de très près les marchés publics de la Confédération. Les principaux domaines sur lesquels elle s'est penchée et auxquels elle continue de s'intéresser sont: la révision de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP); la révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP); l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrôle stratégique des marchés publics à l'aide du système de gestion des contrats, de la statistique des paiements liés aux achats de la Confédération et du monitoring de la durabilité des achats; la situation et l'évolution des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils fixées par la loi; les conditions générales des contrats de la Confédération; la rentabilité des procédures d'adjudication; la délégation des

compétences d'acquisition; la lutte contre la corruption dans l'administration fédérale. Les principaux aspects sont examinés ci-après.

Révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale

Le 4 septembre 2014, la Délégation des finances avait adressé au Conseil fédéral quatre recommandations qui concernaient les marchés publics de l'administration fédérale et le contrôle stratégique de ces marchés. Dans le détail, elles concernaient la nécessité de veiller simultanément à la légalité et à l'efficacité économique des achats, les règles en matière de délégation des compétences d'acquisition, le renforcement du rôle de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) dans le processus de controlling des achats et la mise en place d'un système centralisé de contrôle des mesures au niveau du Conseil fédéral. Dans sa réponse du 15 octobre 2014, le gouvernement s'était engagé à les mettre en œuvre.

Indépendamment de ces recommandations, dans le sillage de leur enquête sur le projet informatique INSIEME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont émis le 21 novembre 2014 une recommandation invitant le Conseil fédéral à s'assurer que les services d'achat centraux contrôlent le respect des dispositions du droit des marchés publics et appliquent de manière restrictive la délégation des compétences d'acquisition. Dans sa réponse du 25 février 2015, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter cette recommandation et à la mettre en œuvre. Fin juin 2015, les quatre commissions de surveillance ont chargé la Délégation des finances du suivi de cette recommandation.

Dans un courrier du 19 août 2015, le Conseil fédéral a expliqué sa décision, prise le 27 mai 2015, de n'accorder aucune ressource en personnel au titre de l'optimisation et du développement du controlling des achats. Il a estimé que, à cause de cette décision, certaines recommandations de la Délégation des finances qu'il avait acceptées au départ ne pourront pas être mises en œuvre, ou ne pourront l'être que partiellement. La Délégation des finances a pris acte de cette décision à sa séance de début juillet 2015 et a été informée par la chef du DFF des motifs et des conséquences de celle-ci. La délégation a alors décidé de s'entretenir avec le directeur de l'OFCL à fin août 2015 au sujet de l'intégration des recommandations précitées dans la révision en cours de l'Org-OMP.

Fin septembre 2015, la Délégation des finances a pris position sur la décision du Conseil fédéral du 27 mai 2015 et sur le projet de révision de l'Org-OMP. À propos du refus du Conseil fédéral d'accorder une augmentation de six postes au titre du renforcement et du développement du controlling des achats demandés par la haute surveillance parlementaire, la délégation a affirmé qu'elle était pleinement consciente de la situation difficile des finances fédérales et des perspectives négatives, ainsi que de la nécessité des mesures d'économie et de stabilisation, auxquelles le personnel de la Confédération doit aussi consentir. Elle s'est d'ailleurs félicitée que le Conseil fédéral examine d'un œil critique si les postes demandés sont nécessaires avant de les approuver. Elle lui a cependant aussi écrit que, à son avis, l'optimisation du controlling des achats qu'elle souhaite revêt une grande importance en termes d'harmonisation de la passation des marchés publics. La Délégation des finances n'estime nullement que le renforcement et le développement du controlling des

achats doit impérativement être lié à une augmentation des effectifs et elle a donc invité le Conseil fédéral à approfondir la réflexion sur les alternatives possibles.

Renforcement de la gestion et du pilotage centralisés dans le domaine des marchés publics

La Délégation des finances assure le suivi de la stratégie qui consiste à renforcer la gestion et le pilotage centralisés dans le domaine des tâches transversales telles que les finances, le personnel, l'informatique et les marchés publics. C'est dans ce contexte que doivent être comprises les recommandations qu'elle a formulées au sujet du renforcement du rôle de l'OFCL dans le processus de controlling des achats, de la création d'un système centralisé de contrôle des mesures, ainsi que des délégations des compétences d'acquisition et de leur contrôle par les services d'achat centraux.

L'orientation des nouvelles dispositions de l'Org-OMP mises en consultation a l'appui de la Délégation des finances: celles-ci définissent de manière plus précise les tâches, les compétences et les responsabilités de l'OFCL en sa qualité d'office spécialisé et elles attribuent un rôle central à la Conférence des achats de la Confédération (CA). La délégation se félicite particulièrement des dispositions qui revalorisent la CA (possibilité d'adresser des recommandations aux services d'achat centralisés et aux services demandeurs, droit de proposer au DFF d'édicter des instructions pour les services d'achat centraux et les services demandeurs). Elle soutient aussi celles qui fixent des conditions strictes à l'octroi des délégations de la compétence d'acquisition et à leur contrôle par les services d'achat centraux, ainsi que celles qui harmonisent les procédures d'acquisition et qui instaurent un contrôle de l'exhaustivité et de la plausibilité des rapports des départements dans le cadre du controlling des achats.

La Délégation des finances juge indispensable que les achats de l'administration fédérale soient tous effectués selon les mêmes procédures et les mêmes critères. Il est tout aussi important qu'il existe, au niveau de la Confédération, un pilotage centralisé et une surveillance effective assortie d'un droit de donner des instructions. La délégation considère donc que les nouvelles dispositions introduites dans l'Org-OMP sont un minimum absolu. Selon elle, il serait souhaitable de renforcer encore plus le rôle de l'OFCL en tant qu'office chargé d'une tâche interdépartementale dans le domaine des acquisitions.

Délégation des compétences d'acquisition et rentabilité des procédures d'acquisition

Pour la Délégation des finances, il est essentiel que les processus d'acquisition de l'administration fédérale soient efficaces et que les procédures ne soient pas excessivement longues, que ce soit en raison d'une organisation complexe, d'un manque de clarté des procédures ou de la lenteur des clarifications juridiques. Elle se félicite donc d'une manière générale de ce que la révision de l'Org-OMP accorde plus d'importance à une pondération équivalente de la légalité et de la rentabilité.

Pour rendre les procédures d'acquisition plus efficaces, l'Org-OMP prévoit de durcir les conditions préalables à l'octroi des délégations, ainsi que les charges et conditions de ces délégations. Elle veut aussi instituer un contrôle plus strict des délégations par les services d'achat centraux. Cela va dans le sens de la recomman-

dation de la Délégation des finances concernant la délégation des compétences d'acquisition et dans celui de la recommandation des Commissions des finances et des Commissions de gestion. Par ailleurs, une nouvelle catégorie de délégation a été créée: la «délégation liée à un projet d'acquisition spécifique», qui peut être octroyée pour l'acquisition limitée dans le temps de biens et de services en relation avec un projet spécifique. Ce type de délégation permet aux services d'achat centraux de déléguer à des services demandeurs et à des fournisseurs de prestations la compétence d'acquiescer des services informatiques, même si la valeur seuil est dépassée (appels d'offres OMC). Par ce biais, le Conseil fédéral veut que les responsables des projets puissent acheter directement les prestations informatiques si cela permet d'accélérer la procédure, mais pour autant que cela n'affecte pas les économies d'échelles susceptibles d'être réalisées.

La Délégation des finances a de grandes réserves à l'égard de cet élargissement des possibilités de déléguer des compétences, car elle y voit la porte ouverte à une croissance débridée du nombre de délégations. Le délégataire doit certes rendre compte périodiquement du respect des conditions d'octroi stipulées dans la convention de délégation et les services d'achat centraux sont tenus de vérifier ces informations, quoique seulement par sondage. La Délégation des finances n'est pas radicalement opposée à l'introduction de cette nouvelle catégorie de délégation de compétences. Elle reconnaît que, dans le cas des projets informatiques complexes, les connaissances spécifiques du fournisseur de prestations peuvent permettre de conduire la procédure d'adjudication d'une façon plus économique, surtout s'agissant des connaissances en matière de planification des achats et d'élaboration du cahier des charges pour l'appel d'offres. Elle attend toutefois du Conseil fédéral qu'il tire les leçons du projet INSIEME et – avec ou sans l'introduction de la délégation liée à un projet d'acquisition spécifique dans l'Org-OMP – qu'il veille à ce que les délégations de la compétence d'acquisition n'augmentent pas et que les services d'achat centraux exercent leur obligation de contrôle dans ce domaine. En outre, elle lui demande que les délégations octroyées par les services d'achat centraux et par la CA figurent de manière transparente dans le rapport annuel sur le controlling des achats.

Rapports annuels du Conseil fédéral à l'intention de la Délégation des finances

Dans un courrier du 4 septembre 2014, la Délégation des finances avait exigé du Conseil fédéral la remise d'un rapport sur les résultats du controlling des achats qui soit adapté aux besoins de la haute surveillance financière. En octobre 2014, le Conseil fédéral l'a assurée qu'il mettrait en place les conditions nécessaires et il lui a remis son premier rapport en automne 2015. Fin novembre 2015, la Délégation des finances a pu examiner ce premier rapport complet sur le controlling des achats et elle en a abordé les points saillants avec la chef du DFF lors d'un entretien. La délégation a constaté que le rapport contenait les informations souhaitées. Elle a demandé au DFF de vérifier si, parmi les fournisseurs les plus fréquents, il pouvait identifier un risque accru d'absence de concurrence. À la mi-janvier 2016, le DFF a confirmé qu'il avait pris note de cette remarque et que, à partir de 2015, il rendrait compte des anomalies constatées dans le cadre du controlling des achats dans ses appréciations à l'attention de la Délégation des finances. Dans ce contexte, la délégation recevra aussi une liste des créanciers les plus importants de la Confédération

en termes de chiffre d'affaires (voir ch. 3.4.3). Ces informations complémentaires permettront une analyse plus approfondie des données disponibles.

Le compte rendu souhaité par la Délégation des finances au sujet des contrôles de la recevabilité des prestations fournies n'est pas encore concrétisé. En outre, le contrôle centralisé des mesures se limitera à une présentation de l'auto-déclaration des départements et de la Chancellerie fédérale, sous forme de pourcentage du degré de réalisation des mesures.

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à attester dans son rapport annuel que les contrôles de la recevabilité des commandes livrées et des prestations fournies ont bien été effectués. Ce rapport devrait aussi montrer si des lacunes ont éventuellement été identifiées dans les processus de contrôle et si des cas particulièrement choquants de prestations non conformes aux spécifications du contrat ont été constatés.

Système de gestion des contrats

Au printemps 2015, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport d'audit du CDF concernant la gestion des contrats de la Confédération (application VM Bund). Le CDF a notamment constaté que, au moment de son audit, ni l'application VM Bund, ni le controlling des achats au niveau du Conseil fédéral et des départements ne couvraient suffisamment les exigences essentielles en matière d'acquisitions de la Confédération. L'application VM Bund est utilisée de façon en partie différente dans les diverses unités administratives. Il permet actuellement de veiller à la gestion des contrats et de mettre à disposition des données consolidées de l'ensemble de la Confédération à des fins d'analyse. Des processus en amont et en aval, tel que le processus d'adjudication lui-même, n'étaient pas prévus au moment de l'introduction de l'application VM Bund. Certains départements ont déjà entamé des démarches pour transformer l'application de gestion des contrats en un système de gestion des acquisitions. À la suite d'une recommandation du CDF, la poursuite du développement de l'application sera appréhendée de manière globale par le DFF à partir de 2017, sur la base de processus uniformisés. La Délégation des finances tient compte des résultats de ce rapport d'audit dans ses travaux relatifs au controlling des achats.

3.4.2 Révision de bases légales

Révision de la loi et de l'ordonnance sur les marchés publics

La loi fédérale et l'ordonnance sur les marchés publics (LMP et OMP) font l'objet d'une révision totale. La procédure de consultation s'est achevée au milieu de l'année 2015 et le message devrait être adopté par le Conseil fédéral au milieu de 2016. En juin 2013, la Délégation des finances avait adressé trois recommandations au Conseil fédéral dans le cadre de ce projet de révision. Fin juin 2015, elle a pu constater que le gouvernement en avait largement tenu compte dans le projet mis en consultation.

Sanctions: le soumissionnaire qui n'a pas exécuté correctement des marchés antérieurs ou qui s'est révélé d'une autre manière ne pas être un partenaire fiable pourra, selon le projet de loi, être exclu des marchés publics. En cas d'exclusion d'un soumissionnaire multirécidiviste (exigence de la Délégation des finances) les principes de proportionnalité et d'interdiction de formalisme excessif doivent être appliqués. Selon le DFF, les manquements aux obligations contractuelles telles que le non-respect des exigences de qualité ou des délais (exigence de la Délégation des finances) ne peuvent toutefois *pas* conduire à une exclusion de longue durée des soumissionnaires ou à une inscription sur la liste noire. En cas d'infraction *grave*, l'adjudicateur pourra adresser un avertissement au soumissionnaire fautif ou l'exclure des futurs marchés publics pour une durée maximale de cinq ans. Les soumissionnaires dont l'exclusion est devenue exécutoire figureront sur une liste non publique tenue de manière centralisée. Cette liste permettra aux adjudicateurs de marchés publics de vérifier si un soumissionnaire a été exclu des marchés publics et d'obtenir des explications sur les motifs et la durée de la sanction prononcée. La Confédération et les cantons devront s'échanger mutuellement ces informations.

Publication des adjudications: une liste des marchés dont la valeur est supérieure à 50 000 francs devra être publiée au moins une fois par année sous une forme lisible par machine. Les cantons n'ont pas repris cette obligation.

Droit de regard et vérification du prix dans les situations de monopole: le droit de regard pourra être exercé en se fondant directement sur la loi. Il ne sera donc plus nécessaire de conclure une convention séparée entre l'adjudicateur et l'adjudicataire sur ce point. Les art. 13 (droit de regard) et 14 (vérification du prix) du projet d'ordonnance codifient la pratique actuelle du CDF et des inspections des finances.

La Délégation des finances vérifiera dans le message si ses recommandations ont bien été intégrées dans le projet définitif.

Révision des conditions générales de la Confédération

En 2013, à la suite de différentes affaires en relation avec des marchés publics, la Délégation des finances s'était intéressée aux Conditions générales (CG) des contrats de la Confédération. Se fondant sur un rapport détaillé du CDF, elle était parvenue à la conclusion que celles-ci ne divergeaient pratiquement pas du code des obligations. Le DFF prévoit de réviser les CG relatives à l'achat de biens et les CG relatives à l'achat de services en 2016. Celles-ci n'ont jamais été remaniées depuis leur entrée en vigueur, en 2001. Selon le DFF, le but de cette révision est – au-delà de l'harmonisation avec les autres CG de la Confédération – de garantir la sécurité juridique et une large acceptation dans la pratique des marchés publics.

3.4.3 Principe de transparence

Début mai 2013, le Conseil fédéral a signalé à l'administration que les noms des fournisseurs de la Confédération ne devaient pas être rendus publics. Concrètement, il a décidé, en ce qui concerne l'accès aux documents du controlling des achats et la coordination du traitement des demandes d'accès, que le traitement des demandes d'accès relevait de la compétence du département qui avait établi les informations

contenues dans le document. Il avait également ordonné que tous les documents officiels contenant des listes de créanciers d'un organe de la Confédération, ainsi que leurs chiffres d'affaires et des données personnelles, soient caviardés par l'autorité compétente avant qu'ils puissent être consultés.

Lors de la consultation des offices, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) avait estimé que le nom de tous les créanciers ainsi que la nature des prestations qu'ils fournissaient et les prix d'adjudication ne constituaient pas un secret d'affaires et que, dans ce cas, l'intérêt public était prépondérant.

Fin 2012, un journaliste avait demandé l'accès à la statistique des achats de la Confédération en vertu de la loi sur la transparence. Cette statistique contient le nom des entreprises et le montant total de leurs fournitures. Se fondant sur la décision du Conseil fédéral précitée, l'administration fédérale avait mis à sa disposition un extrait caviardé de cette statistique. Statuant sur une plainte du journaliste, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a jugé que l'accès à une liste des 40 fournisseurs les plus importants en termes de chiffre d'affaires ne pouvait être accordé que si ladite liste était rendue anonyme. Le Tribunal fédéral a renversé cette décision lors d'une audience publique au début du mois de décembre 2015. Les juges de Mon-Repos ont décidé que la liste devait être fournie avec les noms des entreprises «en clair», sans qu'il soit nécessaire d'auditionner les entreprises concernées.

Début février 2016, la Délégation des finances a discuté avec le chef du DFF des conséquences de cet arrêt sur la pratique de la Confédération lors de futures demandes de ce type. La délégation est par principe favorable à la publication des principaux fournisseurs de la Confédération, car cela crée la transparence dans un domaine de premier plan pour les finances de la Confédération, domaine qui n'est pas totalement exempt d'irrégularités. Une telle publication a aussi un effet préventif.

3.4.4 Adjudications de gré à gré

Mi-mai 2015, la Délégation des finances a pris acte du courrier du Conseil fédéral du 15 avril 2015 concernant les relevés de données relatifs aux adjudications de gré à gré ayant dépassé les valeurs seuils en 2014. Elle a pu constater avec satisfaction que le gouvernement avait largement rempli l'exigence qu'elle avait formulée l'année précédente, en incluant dans les relevés et analyses 2014 les adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils qui concernaient les systèmes militaires, les projets routiers ainsi que tous les services de l'administration fédérale centrale qui n'y figuraient pas par le passé. De ce fait, le nombre et le volume des adjudications de gré à gré a fortement augmenté par rapport aux années précédentes. Abstraction faite de cette modification et d'autres facteurs spécifiques, ces adjudications se situent à un niveau aussi élevé qu'en 2013. La Délégation des finances insiste, comme l'année dernière, sur le fait qu'elle souhaite voir diminuer, et non plus augmenter, le volume et le nombre des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils – même si une certaine fluctuation n'est pas impossible d'une année à l'autre.

La Délégation des finances n'est pas en mesure d'apprécier si toutes les adjudications de gré à gré qui dépassent les valeurs seuils sont répertoriées. Elle compte

avoir cette certitude dès que le système de gestion des contrats de la Confédération sera opérationnel dans toute l'administration et que tous les contrats seront enregistrés sans exception. Elle apprécie positivement les nets progrès qui ont été réalisés pour certains aspects formels des adjudications, notamment dans les domaines de l'assurance de la qualité (vérification juridique et documentation) et de la nécessité économique (preuve du volume des prestations et de la rentabilité).

La Délégation des finances escompte que le volume et le nombre des adjudications de gré à gré diminue par rapport aux années passées. Elle va continuer à s'intéresser à ce sujet lors des entretiens annuels avec les chefs de département. En 2016, elle mettra l'accent sur les mesures et développements spécifiques à chaque département.

3.4.5 Application de la législation fédérale sur les marchés publics par compenswiss

En mars 2014, la Délégation des finances avait chargé le CDF d'examiner si compenswiss (Fonds de compensation AVS/AI/APG) était assujéti à la législation fédérale sur les marchés publics. Il est apparu que tel n'est pas le cas, mais qu'il existe des directives internes sur les achats. Par ailleurs, les organes du fonds sont habilités à appliquer la LMP au cas par cas, s'ils le jugent utile.

Le 2 juin 2014, le conseiller national Olivier Feller avait déposé une motion (14.3390) qui demandait l'assujettissement des Fonds de compensation AVS/AI/APG à la LMP. Fin août 2014, le Conseil fédéral avait proposé d'adopter cette motion. La Délégation des finances avait alors invité compenswiss, début décembre 2014, à appliquer les règles du droit des marchés publics sur une base volontaire. Dans sa réponse du 17 décembre 2014, le président du conseil d'administration de compenswiss avait déclaré ne voir aucun problème à l'assujettissement volontaire des fonds aux règles de la LMP dans les domaines de l'immobilier et de l'informatique. Compenswiss estimait toutefois qu'il lui était indispensable de pouvoir continuer à attribuer des mandats de gestion de fortune selon des règles internes spécifiques.

La Délégation des finances porte un regard critique sur cette exception, estimant qu'il faut aussi créer une situation de concurrence pour les mandats de gestion de fortune. Elle a donc demandé à compenswiss de lui présenter les mesures mises en œuvre pour garantir la concurrence lors de l'attribution des mandats qui ne sont pas soumis au droit des marchés publics. Dans sa réponse de fin avril 2015, compenswiss a présenté la procédure d'adjudication des mandats de gestion de fortune externe de manière détaillée. Tous les mandats font l'objet d'un appel d'offres public et les adjudications reposent sur des critères précis. Compenswiss estime que l'assujettissement de ce domaine à la législation fédérale sur les marchés publics ne serait pas judicieux en raison de la durée de la procédure, en soulignant aussi que la procédure mise en place garantit égalité de traitement et concurrence. La Délégation des finances a provisoirement pris acte de cette réponse, mais elle a chargé le CDF

de vérifier auprès de compenswiss si la procédure d'adjudication actuelle garantit la concurrence dans le domaine de la gestion de fortune. Elle examinera le rapport du CDF au printemps 2016.

3.5 Autres thèmes transversaux

3.5.1 Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales

Ces dernières années, le Conseil fédéral et les départements ont édicté ou révisé un grand nombre de directives applicables au sein de l'administration fédérale. La Délégation des finances a examiné de manière approfondie celles qui concernent la stratégie informatique de la Confédération et les marchés publics de la Confédération, en mettant l'accent sur les aspects suivants: définition claire des tâches, compétences et responsabilités; réglementation claire des contrôles de la mise en œuvre et du respect des directives par la hiérarchie; rôle dévolu aux offices assumant des tâches interdépartementales dans les domaines de l'informatique, des achats et du personnel. Dans une lettre adressée au Conseil fédéral en mars 2014, la Délégation des finances avait estimé qu'il incombait très clairement à l'UPIC de contrôler la mise en œuvre de ses directives et instructions au sein des départements. Jugeant qu'une intervention était nécessaire, elle avait aussi prié le CDF de mener un audit auprès des offices chargés de tâches interdépartementales, à savoir l'OFPER, l'OFCL, l'AFF et l'UPIC.

Le CDF a défini le cadre de l'audit sur la base du mandat que lui a confié la Délégation des finances, en posant les questions suivantes: existe-t-il des directives appropriées pour les tâches transversales essentielles? Les contrôles portant sur le respect et la mise en œuvre de ces directives sont-ils réglementés de façon suffisamment claire? Existe-t-il un concept de surveillance avec un mécanisme de régulation fermé ou y a-t-il des lacunes dans le dispositif de contrôle? Comment les contrôles sont-ils appréhendés dans la pratique, notamment en cas de délégation des tâches de contrôle?

Le CDF a effectué les deux premiers audits sur ces bases en 2015 auprès de l'OFPER (voir ch. 3.1.2) et de l'OFCL. D'autres ont été menés entretemps auprès de l'AFF et de l'UPIC. La Délégation des finances examinera ce sujet de manière approfondie en 2016, dès que tous les rapports d'audit du CDF seront disponibles.

4 Contrôles effectués par département

4.1 Autorités et tribunaux

4.1.1 Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale

Depuis 2013, la Délégation des finances s'est penchée à plusieurs reprises sur l'introduction du système de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER). À fin 2013, elle avait adressé diverses recommandations au Conseil fédéral, notamment au sujet de la conformité des appels d'offres au droit des marchés publics, de la centralisation du pilotage et du contrôle et de la gestion au moyen d'un crédit d'engagement. En avril 2014, le Conseil fédéral avait rejeté l'idée d'un crédit d'engagement, mais la Délégation des finances a insisté et maintenu ses exigences. En avril 2015, elle a pu constater que le Conseil fédéral avait décidé de confier à la Chancellerie fédérale la réalisation et la mise en place de deux produits GEVER et qu'un crédit d'engagement serait soumis au Parlement.

La Délégation des finances s'est entretenue avec la chancellerie de la Confédération à la mi-mai 2015 pour prendre connaissance de l'état de ce projet. Lors de cette discussion, il a notamment été question de la conduite du projet, de l'avancement de l'appel d'offres OMC, de l'état des préparatifs d'organisation au sein des offices et des départements, du calendrier, des coûts et du financement. Par la suite, la Délégation des finances a adressé une lettre à la Chancellerie fédérale afin d'attirer l'attention sur le risque de redondances entre le projet GEVER et le système de gestion des contrats de la Confédération. Elle a également apporté son appui à la chancellerie pour qu'à l'avenir GEVER soit administré par l'UPIC en tant que service standard. La délégation s'est également adressée au Conseil fédéral pour lui faire part de son inquiétude au sujet de la préparation des départements sur le plan de l'organisation, certaines entités n'accordant peut-être pas la priorité requise à ces travaux. Elle a donc exigé que le Conseil fédéral rappelle à l'ordre les mauvais élèves.

Le marché a été adjugé à deux soumissionnaires à fin mai 2015. À l'avenir, l'administration fédérale utilisera donc les produits ActaNova et iGEKO. Le produit Fabasoft, qui est utilisé actuellement dans une grande partie de l'administration, n'a pas été retenu, car l'offre était trop chère. Cela induira des coûts, car les offices qui travaillent aujourd'hui avec Fabasoft devront migrer vers un autre produit. Fabasoft a recouru contre cette adjudication auprès du TAF.

Le 11 septembre 2015, le Conseil fédéral a adopté le message relatif au financement de la réalisation d'un produit GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit dans l'administration fédérale centrale. Comme la Délégation des finances l'avait exigé, ce projet est qualifié de service standard. Le coût global est estimé à 142 millions de francs au maximum. Après déduction des prestations propres de l'administration fédérale, le Conseil fédéral sollicite un crédit d'ensemble de 67 millions de francs. Étant donné que tous les départements ont opté pour le produit ActaNova et qu'il ne faudra donc introduire qu'un seul produit, des économies de l'ordre de 32 millions de francs pourront être réalisées par rapport à l'utilisation de deux produits. Les charges d'exploitation s'en trouvent également réduites d'environ

7 millions de francs par an. Le crédit d'ensemble demandé est donc inférieur de 25 millions de francs par rapport à ce qu'il aurait été pour deux produits. La réalisation et l'introduction se feront en deux étapes d'ici 2018. Le Conseil des États a déjà approuvé ce crédit à la session parlementaire d'hiver 2015.

Un rapport d'audit du CDF de mi-décembre 2015 a confirmé la position de la Délégation des finances selon laquelle ce projet comporte des risques considérables. D'une part, la procédure de recours contre la décision d'adjudication pourrait entraîner d'importants retards et, comme l'expérience l'a déjà montré, se traduire par des surcoûts.

Par ailleurs, le rapport d'audit du CDF fait état de retards dans les préparatifs du projet GEVER. Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, la Délégation des finances a attiré l'attention du Conseil fédéral sur ce point en juin 2015 déjà. Elle estime que l'on ne peut accepter des retards dans ces préparatifs d'organisation qui sont impérativement nécessaires, car cela aurait un impact négatif sur la suite du projet. En décembre 2015, elle a donc prié le Conseil fédéral de l'informer si tous les départements avaient bien terminé leurs travaux dans les délais et, le cas échéant, de lui communiquer où des retards étaient signalés et jusqu'à quand il était prévu de les combler.

4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

4.2.1 Présidence de l'OSCE en 2014

La présidence suisse de l'OSCE a coïncidé avec une période agitée, marquée par le conflit en Ukraine. Selon le rapport final du DFAE du 27 mai 2015, en sa qualité de présidente, la Suisse est parvenue, grâce à d'intenses négociations diplomatiques, à faire accepter des solutions de compromis, à mettre en avant l'utilité de l'organisation et à contribuer à sa revitalisation. Par ailleurs, la conférence du Conseil ministériel de l'OSCE, qui s'est tenue à Bâle, a été qualifiée de succès au vu du nombre élevé de ministres présents, des nombreuses décisions et déclarations adoptées et de son bon déroulement.

Pour gérer la crise en Ukraine, à la fin du mois d'août 2014 le Conseil fédéral avait sollicité un crédit supplémentaire urgent de 6 millions de francs (sans compensation) et un crédit complémentaire de 7 millions de francs à inscrire au budget 2015 (compensé au sein du DFAE). Après avoir soupesé tous les arguments, la Délégation des finances avait approuvé le crédit supplémentaire urgent (voir également ch. 3.2.1 du rapport d'activité 2014 de la DélFin).

La Délégation des finances s'était déjà intéressée à plusieurs reprises, à partir de 2012, au volet financier de la présidence suisse de l'OSCE et elle s'était informée sur les coûts encourus auprès de représentants du DFAE. Par ailleurs, en février 2015, elle a pris connaissance d'un rapport d'audit du CDF sur la surveillance financière du Conseil ministériel 2014 de l'OSCE, dont les résultats étaient bons. Sur la base de ces informations et du rapport final susmentionné, à fin juin 2015 la Délégation des finances a pu constater que l'enveloppe financière allouée par le Parlement a été respectée et que les charges additionnelles induites par la crise en Ukraine ont

pu être couvertes par un crédit supplémentaire et par l'inscription d'un crédit complémentaire au budget 2015. La plus grande partie des coûts, soit 12 millions de francs, est imputable à des frais de personnel et des frais généraux. Elle a servi à mettre sur pied une *task force* à Berne ainsi qu'à renforcer la délégation auprès de l'OSCE à Vienne. Ce montant a été entièrement compensé au sein du DFAE. Le budget de la conférence du Conseil ministériel à Bâle s'est élevé à 10,8 millions de francs environ, auxquels se sont ajoutés plus de 5,4 millions de francs pour la sécurité, montant auquel le canton de Bâle-Ville a contribué à hauteur de 2 millions de francs.

4.2.2 Genève internationale

Vers le milieu de 2015, le CDF a informé la Délégation des finances qu'une enquête confiée à la Cour des comptes du canton de Genève avait révélé de graves dysfonctionnements dans la conduite et l'organisation de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). La FIPOI est une fondation de droit privé sans but lucratif, dont les missions essentielles sont la location de surfaces de bureau aux organisations internationales à des prix avantageux, l'exploitation et l'entretien des immeubles dont elles est propriétaire ainsi que le financement d'immeubles servant de siège à des organisations intergouvernementales. Elle remplit ces missions, entre autres, avec des fonds de la Confédération qui lui sont alloués par l'Assemblée fédérale.

Compte tenu de l'importance stratégique de la Genève internationale pour la Suisse et des milliards que la Confédération verse à la FIPOI pour l'adjudication de travaux de construction et de rénovation de bâtiments destinés à des organisations internationales, la Délégation des finances a identifié des risques élevés et un besoin d'intervention urgent dans la perspective de la haute surveillance financière exercée par le Parlement. Elle a eu plusieurs entretiens avec le chef du DFAE et exigé que l'enquête annoncée sur les reproches en question soit menée par un organe indépendant. Les résultats de cette enquête ont entièrement confirmé les constatations et les recommandations du CDF ainsi que de la Cour des comptes du canton de Genève. Les problèmes de la FIPOI étaient principalement son orientation stratégique, la conduite exercée par la direction, la surveillance du Conseil de fondation, la culture d'entreprise ainsi que des lacunes dans les processus d'achat et d'adjudication. Pour les détails, nous renvoyons au communiqué de presse de la FIPOI du 17 novembre 2015.

Dans une lettre adressée au chef du DFAE à la mi-novembre 2015, la Délégation des finances a résumé ses observations concernant cette affaire et formulé plusieurs recommandations. S'agissant du rôle et de la composition du Conseil de fondation, elle est d'avis que ce dernier n'a pas assumé ses tâches de manière satisfaisante, surtout lors de l'examen du rapport de la Cour des comptes. Elle se félicite de la mesure prise qui consiste à nommer la présidence pour une durée de trois ans au lieu de changer chaque année. La responsabilité du Conseil de fondation doit être renforcée et, en particulier, celui-ci doit mieux assumer sa mission de surveillance. S'agissant des problèmes de conduite de la FIPOI, la Délégation des finances s'est

félicitée qu'une réorganisation soit envisagée, en relevant toutefois que la solution du problème était à chercher dans la bonne affectation des bonnes personnes plutôt que dans une modification de l'organigramme. En revanche, la Délégation des finances a manifesté son désaccord au maintien du directeur de la FIPOI et de son adjoint en emploi jusqu'en mars 2016.

Début février 2016, la Délégation des finances s'est entretenue avec le secrétaire général du DFAE. À cette occasion, elle a de nouveau été informée de façon exhaustive sur l'état de la situation et sur la mise en œuvre de différentes mesures. Elle a notamment appris que le Conseil de fondation de la FIPOI avait nommé un nouveau directeur et que celui-ci entrera en fonction le 1^{er} mai 2016. En substance, la Délégation des finances constate que, sur la base des résultats de l'audit de la Cour des comptes du canton de Genève et de l'expertise complémentaire indépendante du DFAE, la FIPOI et son Conseil de fondation ont accepté toutes les recommandations et ont pris la situation en main. Elle est toutefois convaincue qu'une partie des mesures adoptées sont mises en œuvre de façon trop hésitante et pas assez systématique. La Délégation des finances a en outre pris acte que, sur la base des investigations menées, il n'y a aucun indice concret indiquant que la Confédération ait subi un préjudice direct. Mais comme l'expérience le montre, les fonds confiés à la FIPOI auraient probablement pu être affectés d'une façon plus efficace si la gouvernance de l'entreprise avait été meilleure. La Délégation des finances ne comprend et n'accepte pas que des cadres dont il est prouvé qu'ils n'ont pas rempli leurs tâches ne soient pas renvoyés sur-le-champ et que, en plus, ils reçoivent de généreuses prestations de prévoyance.

La Délégation des finances va suivre de près, en temps utile, la mise en œuvre des mesures adoptées. Elle veillera notamment à l'efficacité de la réorganisation et aux changements qui interviendront au sein du personnel de la FIPOI pour remédier aux dysfonctionnements susmentionnés.

D'une manière générale, la Délégation des finances a déjà constaté à plusieurs reprises qu'à la Confédération et dans les organisations liées à cette dernière, les cadres qui ne se comportent pas correctement ne sont pas sanctionnés pour leurs fautes. Au contraire, la plupart du temps, de généreuses prestations financières leur sont versées et leur rapport de travail n'est pas révoqué dans les meilleurs délais, par exemple par le biais d'une résiliation avec effet immédiat assortie d'une suspension.

La Délégation des finances est nettement d'avis qu'il convient de se séparer rapidement des collaborateurs qui ont commis des fautes. Les erreurs de conduite ne doivent pas être récompensées, car cela donne un mauvais signal aux collaborateurs loyaux et honnêtes.

4.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

4.3.1 Office fédéral des assurances sociales: surveillance du système de l'AVS

En 2013, quelque 2,1 millions de personnes ont perçu une rente de vieillesse et 130 000 une rente de veuf ou de veuve. Le montant annuel des cotisations s'est élevé à 30 milliards de francs environ et celui des prestations, à 40 milliards. L'argent de l'AVS converge dans un fonds de compensation qui est géré par un office de gestion et par la Centrale de compensation (CdC). L'exécution est décentralisée dans 76 caisses de compensation cantonales ou associatives et deux caisses fédérales.

En dépit de cet énorme volume financier, l'organisation structurelle et la gouvernance de ce domaine sont restées pratiquement inchangées depuis l'introduction de l'AVS. Le CDF a examiné si la surveillance de l'AVS présentait des lacunes. Il a observé que si aucun manquement majeur n'a été constaté les années passées, il n'en demeure pas moins que les tâches de surveillance et d'exécution de l'AVS ne sont pas clairement séparées. Il a constaté des subordinations et des dépendances non souhaitables, ou alors une séparation inutile au niveau de l'organisation. Le CDF a donc recommandé d'adapter les structures administratives de l'AVS afin qu'elles respectent les principes fondamentaux de la gouvernance et proposé que tous les organes chargés de tâches d'exécution soient dotés de la personnalité juridique et soient extérieurs à l'administration fédérale. Pour éliminer des recoupements inutiles, les tâches centralisées de l'AVS, de la CdC et de l'office de gestion doivent être regroupées. Actuellement, la surveillance est distribuée entre plusieurs instances ce qui, selon le CDF, pourrait être à l'origine de lacunes. Il préconise donc de concentrer toutes les tâches de surveillance auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Le DFI et le DFF ont tous deux admis que les structures de l'AVS devaient être analysées et qu'il y avait un potentiel d'optimisation. Ils se sont déclarés prêts à examiner les recommandations du CDF, en attirant toutefois l'attention sur les désavantages possibles au niveau de l'exécution et des coûts que pourrait avoir une mise en œuvre complète des exigences du CDF concernant l'externalisation des organes d'exécution et le regroupement des tâches centrales de l'AVS, de la CdC et de l'office de gestion.

La Délégation des finances partage entièrement l'avis du CDF et insiste sur la nécessité de remanier les structures de l'AVS. Elle a abordé ces questions lors d'entretiens avec le chef du DFI et avec la chef du DFF, et a pris acte que le DFI menait un examen approfondi de la problématique de la gouvernance, en tenant aussi compte de la position des cantons et des caisses de compensation des associations professionnelles.

Début février 2016, la Délégation des finances a pris acte du message relatif à la loi sur les fonds de compensation que le Conseil fédéral a adopté le 18 décembre 2015. Les fonds de compensation gèrent environ 50 milliards de francs pour les institutions d'assurance concernées, or l'organisation actuelle ne présente pas une structure juridique claire. Le projet présenté clarifie le statut juridique des fonds de compensa-

tion de l'AVS, de l'AI et des APG, établit des principes de bonne gouvernance, accroît la transparence et règle la surveillance. Le directeur du CDF a toutefois indiqué à la Délégation des finances que, dans son message, le Conseil fédéral n'avait pas repris ses recommandations et que le projet de loi proposé en empêcherait même en partie la mise en œuvre. La Délégation des finances s'est donc adressée à la commission chargée de l'examen préalable du projet afin qu'elle veille à ne pas accepter des dispositions légales qui nuiraient à une réorganisation future des structures de l'AVS. Elle a notamment indiqué que, à son avis, il conviendrait d'éviter d'inscrire dans la loi des dispositions qui empêcheraient la mise en œuvre ultérieure des recommandations du CDF.

4.3.2 Office fédéral des assurances sociales: développement continu de l'AI

Le 7 décembre 2015, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative au projet de réforme «Développement continu de l'assurance-invalidité», dont les buts sont de prévenir l'invalidité des enfants, des jeunes et des assurés atteints dans leur santé psychique et de renforcer la réadaptation. Les mesures prévues concernent en particulier la transition entre école, formation professionnelle et monde du travail.

La Délégation des finances s'est renseignée sur les points saillants de cette réforme à la fin août 2015, lors d'un entretien avec le chef du DFI. Elle prévoit d'analyser ce projet en 2016, en particulier ses conséquences financières, et de transmettre ses éventuelles recommandations aux commissions chargées de l'examen préalable.

La Délégation des finances a aussi profité de cet entretien pour discuter d'un rapport d'audit du CDF concernant la surveillance exercée par l'OFAS dans le domaine de l'AI. Lors de son audit, le CDF a constaté que l'OFAS assumait pleinement ses responsabilités en matière de surveillance et que les efforts constants d'optimisation de la surveillance et du travail des offices AI portaient leurs fruits. Mais il a aussi relevé un potentiel d'amélioration. Le CDF est notamment de l'avis, d'une part, que la surveillance doit accorder encore plus d'attention à la qualité des tâches fournies par les offices AI et, d'autre part, que l'assurance qualité des expertises médicales doit être renforcée.

L'OFAS a accepté les sept recommandations du CDF et, au moment de l'entretien de la délégation avec le chef du DFI, il en avait déjà mis en œuvre quatre. Pour diverses raisons, la concrétisation des autres recommandations nécessitera plus de temps. La Délégation des finances est satisfaite des résultats de l'audit du CDF ainsi que de la mise en œuvre des recommandations. Elle n'identifie aucun besoin d'intervention de sa part.

4.3.3 Office fédéral de la santé publique: élimination des déchets radioactifs et Plan d'action radium

Fin juin 2015, la Délégation des finances a discuté d'une décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 concernant le financement de l'élimination des déchets radioactifs sous la responsabilité de la Confédération. Elle a noté que, sur la base des estimations les plus récentes, le coût global de l'élimination de ces déchets à charge de la Confédération atteindrait environ 1,4 milliard de francs. Étant donné qu'une partie de ces coûts sont déjà financés ou ne seront d'actualité que dans un très lointain futur, il s'agit encore de trouver une solution de financement pour 857 millions de francs sur la période 2011–2060. Le Conseil fédéral a réparti cette somme entre la Confédération et le domaine des EPF (431 et 426 millions de francs respectivement) en fonction de leurs domaines de compétences. Les montants à charge de la Confédération seront inscrits au budget des exercices concernés, tandis que ceux à charge du domaine des EPF figureront dans les messages FRI (formation, recherche, innovation).

Compte tenu des montants en jeu assez considérables, la Délégation des finances a demandé des renseignements complémentaires au DFI au sujet des risques et de l'évolution des coûts. Dans sa réponse, le département se réfère au rapport d'un groupe de travail d'avril 2015 dans lequel le contexte, l'analyse des coûts de 2011 et l'estimation des coûts futurs à charge de la Confédération sont exposés de façon détaillée. Les estimations des coûts sont mises à jour tous les cinq ans. Quant à la question des risques encourus par la Confédération en rapport avec les coûts d'élimination des déchets radioactifs des centrales nucléaires (dans la sphère de compétences du DETEC), le DFI a évoqué la révision de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion (RS 732.17) au 1^{er} janvier 2015, qui a introduit une marge de sécurité de 30 % sur les coûts d'élimination estimés. La Délégation des finances a pris acte que, pour le DFI, les risques financiers encourus par la Confédération sont contenus.

La Délégation des finances a également pris acte d'une décision du Conseil fédéral du 13 mai 2015 concernant le «Plan d'action radium 2015–2019», lequel prévoit de localiser les bâtiments de l'Arc jurassien potentiellement contaminés, d'y effectuer des mesures et de procéder, si nécessaire, à leur assainissement. Un avis de droit avait conclu, largement en accord avec la jurisprudence du Tribunal fédéral, que la Confédération était tenue de procéder aux mesures d'assainissement requises si les valeurs-limites étaient dépassées et qu'un report des coûts sur les responsables de la contamination n'entraînait guère en ligne de compte. En outre, le Tribunal fédéral a estimé que l'on ne pouvait pas faire porter au propriétaire actuel d'un bâtiment contaminé plus de 10 % du coût d'assainissement (ATF 139 II 106). Il s'ensuit que ces coûts doivent être financés en grande partie, sinon entièrement, par la Confédération. L'office spécialisé chargé de la mise en œuvre du plan d'action a estimé les ressources supplémentaires requises à deux postes à plein temps pendant quatre ans et 5 millions de francs de charges financières. Ce montant repose sur des estimations extrapolées en collaboration avec la CNA, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre d'un projet pilote réalisé à Bienne.

Même si les conséquences financières pour la Confédération sont relativement peu importantes dans ce dossier, la Délégation des finances a voulu savoir quels effets l'arrêt du Tribunal fédéral susmentionné pourrait avoir dans le cadre d'autres contaminations par des substances radioactives. Elle a également demandé au DFI quelle était son appréciation de ce risque. À fin novembre 2015, elle a pu prendre acte que le DFI considérait ce risque comme faible. La révision totale de l'ordonnance sur la radioprotection (RS 814.501), dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2017, réglera plus précisément les tâches de la Confédération et la prise en charge des coûts.

4.3.4 **Projet clé en matière de TIC: SNAP-EESSI**

Le projet SNAP-EESSI (Swiss National Action Plan for Electronic Exchange of Social Security Information) doit permettre la réalisation d'un système d'échange électronique de données international entre les institutions d'assurances sociales des pays de l'UE/AELE. En Suisse, c'est l'OFAS qui coordonne 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, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et l'allocation de maternité.

Le CDF avait mené un audit de ce projet au printemps 2014. Il avait constaté que le programme répondait bien aux défis actuels, mais que l'approche pragmatique poursuivie jusqu'alors atteindrait ses limites lorsqu'il serait intégralement mis en œuvre. Il avait donc estimé qu'il était surtout nécessaire d'agir en prévision des enjeux futurs et 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.

Un grand nombre de questions étant restées sans réponse, en 2014 la Délégation des finances avait demandé des renseignements complémentaires au DFI sur la situation du projet, puis elle en avait discuté avec le chef du département lors d'un entretien. Le DFI avait estimé que son contrôle de gestion informatique était efficace, que tous les projets informatiques du département étaient 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 maîtrisait aussi le projet SNAP-EESSI. Au chapitre 4.3.2 de son rapport d'activité 2014, la Délégation des finances avait toutefois constaté que ce projet très hétérogène et complexe soulevait encore des questions.

La Délégation des finances s'est à nouveau intéressée au projet SNAP-EESSI au cours de l'année sous revue. Fin août 2015, elle a eu un entretien avec le chef du DFI à ce sujet. Elle a appris que l'OFAS avait mis en œuvre toutes les recommandations du CDF, mais que des problèmes subsistaient en raison de la dépendance par rapport aux décisions de l'UE, qui se traduit par des retards à répétition. Cette situation complique non seulement la conduite du projet, mais aussi la budgétisation des ressources nécessaires.

Le rapport du Conseil fédéral sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC au 30 juin 2015 faisait aussi état de retards considérables au niveau de l'UE et d'un risque d'autres reports d'échéances. Au milieu de l'année 2015, les détails sur l'architecture et la technologie du projet de l'UE n'étaient apparemment pas encore disponibles, compliquant ainsi la planification du projet SNAP-EESSI. Compte tenu de cette situation, le 14 octobre 2015 le Conseil fédéral a décidé de biffer ce projet de la liste des projets clés en matière de TIC. Dans la mesure où, conformément à la répartition des tâches entre la Délégation des finances et les Commissions des finances décidée en 2014, la Délégation des finances n'examine que les projets clés en matière de TIC, elle a clos ce dossier à fin novembre 2015.

En conséquence, la Délégation des finances prie les Commissions des finances d'accorder l'attention qui s'impose au projet SNAP-EESSI, en sa qualité de grand projet du DFI.

4.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)

4.4.1 Institut fédéral de la propriété intellectuelle: surveillance des sociétés de gestion

En juin 2014, la Délégation des finances s'était penchée sur un rapport d'audit du CDF concernant la surveillance des sociétés de gestion des droits d'auteur. Comme elle l'avait indiqué au ch. 4.4.2 de son rapport d'activité 2014, cet audit était limité essentiellement à l'activité de surveillance de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI). Le CDF avait estimé que le versement supplémentaire de contributions de prévoyance effectué par l'une des sociétés de gestion n'était pas correct. L'IPI avait alors ordonné à la société en question de réclamer la restitution des cotisations de l'employé. Cette décision fait l'objet d'un recours au TAF et la décision est encore pendante. Le CDF avait aussi recommandé à l'IPI de vérifier la pertinence des frais d'administration des sociétés de gestion, dont la fourchette, qui oscille entre 8 et 25 % des recettes, lui paraissait très large. L'IPI avait alors chargé un groupe de projet de procéder à une analyse approfondie de ces frais.

En avril 2015, la Délégation des finances a eu un entretien de fond avec le directeur de l'IPI sur différents aspects de la surveillance des sociétés de gestion. Il a tout d'abord été question de la division des tâches de surveillance: les tarifs sont examinés par la Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins (CAF), alors que l'IPI ne peut examiner que la gestion des sociétés de gestion. Puis la discussion a porté sur le fait que l'IPI doit limiter sa surveillance à l'examen du respect des dispositions légales, tandis qu'un contrôle de l'équité n'est pas possible. Ensuite, les participants ont évoqué le fait que, actuellement, la surveillance exercée par l'IPI est limitée au domaine soumis à autorisation. Enfin, il a été question de l'intention manifestée par le CDF de procéder à des audits directement auprès des sociétés de gestion. À la suite de cet entretien, la Délégation des finances a estimé qu'une intervention s'imposait sur ces différents points et elle s'est adressée au DFJP à ce sujet à la mi-mai 2015. Le département lui a répondu début juin. Les

points principaux de la prise de position du DFJP sont résumés ci-après. La Délégation des finances est encore revenue sur ces questions à fin novembre 2015, lors d'un entretien avec le chef du DFJP.

Le DFJP a informé la Délégation des finances qu'il partageait son point de vue. Il estime lui aussi que le partage de la surveillance des sociétés de gestion peut conduire à des difficultés dans la délimitation des tâches et qu'il serait donc judicieux d'étendre la surveillance exercée par l'IPI à la procédure d'approbation des tarifs. Néanmoins, le DFJP a décidé de ne pas intégrer ce point dans la révision partielle de la loi sur le droit d'auteur (LDA). La raison principale est que les parties concernées se sont exprimées plusieurs fois à l'unanimité, y compris récemment, pour le maintien du système actuel.

En revanche, le DFJP est favorable à une extension des compétences de l'IPI afin qu'il puisse aussi examiner la gestion des sociétés de gestion sous l'angle de l'équité. Il partage l'opinion de la Délégation des finances selon laquelle la distinction actuelle doit être supprimée. En conséquence, cet élargissement des compétences de surveillance a été intégré dans le projet de révision de la LDA mis en consultation. De plus, le domaine d'activité des sociétés de gestion qui n'est pas soumis à autorisation devrait désormais aussi être soumis à la surveillance de l'IPI, afin d'éviter des problèmes de délimitation. Enfin, le DFJP a estimé que le CDF avait la compétence de mener des audits directement auprès des sociétés de gestion. Il y est favorable parce que ces vérifications peuvent contribuer à améliorer encore la rentabilité de ces sociétés.

La Délégation des finances soutient explicitement l'élargissement du champ de la surveillance prévu dans le projet mis en consultation le 11 décembre 2015. Elle renonce à soumettre des propositions concrètes aux commissions chargées de l'examen préalable, mais elle leur communiquera sa position en temps utile par l'envoi d'un extrait du présent rapport d'activité.

Début février 2016, la Délégation des finances a pris acte de l'analyse susmentionnée des frais d'administration des sociétés de gestion. Cette étude a porté sur les chiffres des exercices 2008, 2012 et 2014 et elle conclut que, dans l'ensemble, les frais d'administration sont adéquats. Le taux brut des frais d'administration varie entre 5 et 30 %. Les écarts s'expliquent en grande partie par l'impact variable des facteurs de coûts. Parmi les cinq sociétés de gestion, ProLitteris est celle qui s'en sort le plus mal, notamment en raison des lourdeurs du processus d'encaissement propre à son secteur d'activité principal. L'analyse met en évidence les interventions nécessaires auprès de cette société. La nouvelle direction avait cependant déjà pris des mesures avant de connaître les résultats de l'analyse des coûts. Celles-ci devraient porter leurs fruits dès l'exercice 2015. La société entend réaliser d'importantes économies par le biais d'une remise en question systématique des charges d'exploitation. Elle va aussi réduire ses charges salariales, principalement par la réduction du nombre de postes. De plus, le nouveau directeur reçoit un salaire considérablement inférieur à celui de son prédécesseur.

La Délégation des finances suivra l'évolution de ce dossier après avoir pris connaissance des résultats de l'audit de ProLitteris planifié par le CDF.

4.4.2 **Projet clé en matière de TIC : surveillance des télécommunications**

Pour remplir ses mandats de surveillance des télécommunications, le Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP) avait lancé le projet ISS 1 (Interception System Schweiz). L'objectif était de remplacer le système «Lawful Interception System», qui est arrivé à la fin de son cycle de vie. Pour diverses raisons, le projet ISS 1 a été interrompu en 2013, puis remis sur les rails sous le nom d'ISS 2. Le CDF a mené un audit de ce projet au printemps 2014 dans le but d'examiner son évolution et les risques relatifs à la réalisation des objectifs. Il a alors constaté que, dans l'ensemble, le projet était en bonne voie. Le CDF a notamment recommandé de finaliser rapidement les exigences en matière de sécurité.

En septembre 2014, le Conseil fédéral a transmis le message relatif au développement et à l'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération (objet 14.065). Il y présente les investissements prévus jusqu'en 2021 dans le domaine de la surveillance des télécommunications (programme FMÜ). Ce message est le premier qui propose au Parlement un crédit d'ensemble pour un grand projet informatique. Ce faisant, le Conseil fédéral a répondu à un souhait explicite de la Délégation des finances. La Délégation des finances souhaite que cette approche devienne la règle.

Le programme FMÜ, qui a été qualifié de projet clé en matière de TIC par le Conseil fédéral, a remplacé le projet ISS 2 avec effet au 1^{er} janvier 2016. Des investissements à concurrence de 112 millions de francs sont prévus à ce titre. Le DFJP prévoyant de fournir des prestations propres à hauteur de 13 millions sous forme de ressources en personnel, le Conseil fédéral a sollicité un crédit d'ensemble de 99 millions de francs pour les années 2016 à 2021. La libération de ce crédit sera échelonnée en quatre étapes.

En rapport avec le programme FMÜ, la Commission de gestion du Conseil des États a informé la Délégation des finances que le CSI-DFJP et l'Administration fédérale des finances (AFF) avaient des divergences quant à l'interprétation des directives de l'AFF au sujet de l'utilisation du crédit d'engagement de 99 millions de francs accepté par le Parlement. La pomme de discorde est que certains projets du programme pourraient être réalisés au sein de l'administration fédérale, au lieu de recourir à un fournisseur de prestations externe. L'avantage est que cela permettrait de conserver un savoir au sein de l'administration. Mais selon l'AFF, il n'est pas possible de financer ces ressources en personnel avec le crédit d'engagement.

La Délégation des finances rappelle qu'en principe, les directives financières doivent être appliquées. Elle n'est cependant pas à même de juger si, dans ce cas d'espèce, l'approche envisagée est véritablement contraire aux règles en vigueur ou si ce n'est qu'une question d'interprétation. Fin décembre 2015, elle a donc demandé au Conseil fédéral de prendre position sur ce cas et d'indiquer si les règles budgétaires en vigueur empêchent une fourniture plus efficace des prestations et, le cas échéant, d'examiner s'il conviendrait de les adapter. Cette question revêt une grande importance pour la Délégation des finances, puisque le Parlement va être appelé à se

prononcer sur des crédits d'engagement pour d'autres grands projets en matière de TIC.

En prenant acte du rapport du Conseil fédéral sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC, la Délégation des finances a été informée à fin novembre 2015 que des travaux préparatoires avaient déjà été effectués en rapport avec le programme FMÜ, dont le lancement officiel devait être donné comme annoncé en janvier 2016. Elle continuera à suivre attentivement l'évolution de ce programme en 2016 sur la base des rapports semestriels du Conseil fédéral ainsi que du rapport d'audit du CDF.

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

4.5.1 Visite d'information auprès de la Base d'aide au commandement

La Délégation des finances a chargé une sous-délégation d'effectuer une visite d'information auprès de la Base d'aide au commandement (BAC). Cette visite, qui a eu lieu mi-août 2015, avait pour but d'obtenir des renseignements sur les thèmes suivants: organisation et personnel de la BAC; collaboration entre la BAC et les autres services du DDPS ainsi qu'avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT); gestion des projets informatiques; programmes informatiques et réseaux de télécommunications.

Dans ses conclusions, la sous-commission relève qu'il n'est pas encore possible de se prononcer sur le succès de la réorganisation de la BAC. Elle a proposé à la Délégation des finances d'aborder cette question lors des prochains entretiens avec le chef du DDPS. Il est réjouissant de constater que la réorganisation a été maîtrisée en interne et sans l'intervention de nombreux consultants externes. Il a en outre été confirmé qu'une partie du personnel n'a plus les compétences techniques requises. La BAC s'est emparée de ce problème. D'une manière générale, la BAC doit faire face à un certain manque de personnel et ce, même si son effectif est en augmentation. Dans ce contexte, les internalisations sont une bonne nouvelle.

Le nombre trop élevé de projets est un problème fondamental. Il est impératif que l'armée fixe mieux ses priorités, sinon elle lance de nombreux projets alors qu'elle n'a pas de personnel disponible pour les réaliser. Le chef du DDPS a ordonné diverses mesures à cet égard en février 2015 et, par la suite, le domaine de la défense et armatisés ont lancé ce qu'il est convenu d'appeler la «planification harmonisée des ressources». La sous-délégation propose également à la Délégation des finances d'aborder cette question régulièrement avec le chef du DDPS. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les instruments de planification et de rapport, notamment sous la pression du Parlement. Les rapports internes du DDPS sont établis sous la forme d'une liste des grands projets à l'attention de la Délégation des finances. Le département estime toutefois que les exigences de l'UPIC en matière de rapports sont exagérées. Selon lui, il faut veiller à exiger des comptes rendus pertinents et à ne pas déclencher une avalanche de rapports. Cette question doit être abordée avec

l'UPIC. Le domaine de la défense reconnaît les prestations de soutien de l'UPIC, mais se pose parfois la question du rôle que celle-ci doit jouer. Ces thèmes doivent aussi être abordés et résolus avec l'UPIC.

Des progrès ont été réalisés dans la conduite des projets. Il existe un processus de comptes rendus systématique fondé sur un instrument standardisé. La prise de conscience des problèmes s'est accrue et le chef du département porte un grand intérêt aux grands projets. Cet aspect doit aussi faire l'objet de discussions régulières avec le chef du DDPS, car une bonne gestion de projet est la clé du succès. Les projets concernant les télécommunications et les réseaux sont extrêmement complexes et la Délégation des finances doit en assurer le suivi en concertation avec les Commissions de la politique de sécurité (CPS). Il convient notamment d'indiquer au Parlement quels sont les anciens systèmes qui ont été remplacés.

La Délégation des finances a pris acte des conclusions de la visite d'information et elle continuera de s'intéresser aux questions soulevées dans le cadre du suivi des projets informatiques du DDPS.

4.5.2 Armasuisse Acquisitions: contrôles des prix

Selon l'art. 6 LCF, le CDF doit examiner l'adéquation des prix appliqués par les monopoles aux achats de la Confédération. Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances a pris connaissance de trois rapports du CDF concernant des contrôles de prix. En automne 2014, le CDF avait contrôlé sept contrats auprès de deux sociétés, l'une ayant son siège en Suisse et l'autre, en Allemagne. Ces contrats portaient sur un montant total d'environ 35 millions de francs. Les prix contractuels se sont avérés plausibles pour l'une des sociétés et par conséquent les prix n'ont pas été retouchés. Pour l'autre entreprise, la réduction des prix a atteint environ 409 000 francs.

En 2015, le CDF a contrôlé les différences entre les factures et les prix contractuels de trois contrats d'achat totalisant 7,9 millions d'euros auprès d'une entreprise allemande. Ce contrôle a débouché sur une réduction de prix d'environ 172 000 euros si l'entreprise peut récupérer la TVA suisse déjà payée. Sinon, la réduction sera d'environ 83 000 euros.

La Délégation des finances est convaincue de la nécessité et de l'efficacité de ces contrôles des prix. Elle a pris acte que, dans certaines circonstances, les abattements obtenus peuvent être considérables. Même si les activités du CDF n'ont pas pour but prioritaire de gagner de l'argent, force est de constater que ces contrôles permettent à la Confédération de réaliser des économies de coûts, sans parler de leur effet préventif. C'est d'ailleurs aussi l'une des raisons qui a poussé la Délégation des finances à accepter les postes supplémentaires demandés par le CDF dans ses budgets 2015 et 2016.

4.5.3 Achats de la Base logistique de l'armée

Le CDF a procédé à un audit des achats dans quatre services de la Base logistique de l'armée (BLA), à savoir la pharmacie de l'armée, le service préposé aux automobiles, l'inspectorat des affaires sanitaires et le service vétérinaire de l'armée. En 2014, ces services ont réalisé 51,1 millions de francs d'achat, ce qui représentait environ 8 % de l'ensemble des acquisitions effectuées par la BLA. Le CDF a constaté que la BLA avait réalisé certains achats sans délégation écrite. Le service d'achat compétent avait certes donné son accord, mais rien n'avait été convenu par écrit. La pharmacie de l'armée a reçu la délégation de compétence requise de la part d'armasuisse en décembre 2014.

Les prestations fournies par le Centre équestre national (CEN) n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'appels d'offres publics. Or, les coûts annuels ont atteint entre 2,5 et 2,7 millions de francs environ au cours des quatre derniers exercices. À l'échéance du contrat actuel, la BLA acquerra les prestations en question selon les règles prévues par le droit des marchés publics. Elle estime toutefois qu'aucune autre institution n'est actuellement en mesure de couvrir les besoins de l'armée en Suisse. Le CDF a aussi identifié un potentiel d'économies dans le domaine des chevaux de selle de l'armée. En 2014, ces montures ont été engagées en moyenne durant 70 jours, mais les pics d'activités ne sont que de quelques semaines.

Le CDF a examiné plusieurs dossiers d'acquisition de la pharmacie de l'armée portant sur la période 2011–2014. Lors de certaines acquisitions, le choix de la procédure n'a pas été suffisamment documenté. Le modèle d'évaluation appliqué manque parfois de transparence, les rapports sont encore trop peu détaillés et rendent les évaluations difficilement compréhensibles par des tiers.

La BLA a accepté les recommandations du CDF. La Délégation des finances a pris acte du rapport d'audit du CDF, que ce dernier a publié.

4.5.4 Informatique du DDPS

Direction des projets

Au ch. 4.5.4 de son rapport d'activité 2014, la Délégation des finances avait estimé que la situation de l'informatique du DDPS demeurait floue en ce qui concerne la direction des projets, le contrôle de gestion et le système de rapports. Elle avait annoncé vouloir poursuivre l'examen de ce dossier en 2015. C'est dans ce contexte qu'elle a eu, mi-avril 2015, un entretien avec le chef du DDPS. Elle lui a posé des questions sur divers projets en se fondant sur le rapport du Conseil fédéral sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC (au 31 décembre 2014). Elle s'est surtout renseignée sur la collaboration entre les différents services et la direction du département ainsi que sur la situation des principaux projets informatiques du département. Préalablement à cet entretien, le DDPS lui avait transmis une liste des grands projets qui contenait aussi une appréciation succincte des délais, des coûts et de la qualité pour chaque projet.

En complément à cette discussion, fin août 2015 la Délégation des finances a également eu un entretien avec un conseiller du chef du DDPS. Cette personne, qui avait été engagée à ce poste au début 2014, avait notamment pour mission d'accompagner les 30 plus grands projets du département, d'en assurer la coordination et d'attirer l'attention sur les difficultés rencontrées par la direction de projet. Il rapportait ses observations directement au chef du DDPS, une fois par semaine, en lui indiquant là où il fallait intervenir et où il existait un potentiel d'amélioration. La Délégation des finances était particulièrement intéressée à connaître la mission de ce conseiller dans le domaine de l'informatique du DDPS et les compétences dont il était investi, mais aussi à savoir quelles étaient les principales difficultés qu'il avait constatées dans le cadre des grands projets et quelles solutions il préconisait. Il s'agissait enfin de déterminer si le DDPS disposait des instruments et du savoir-faire requis pour mener des projets complexes.

Après ces deux entretiens, la Délégation des finances a pu constater que, au sein du DDPS, la responsabilité de la conduite stratégique et opérationnelle des projets informatiques était maintenant bien ancrée dans la structure hiérarchique. Le contrôle de gestion du département est exercé par le biais de comptes rendus réguliers au Secrétariat général du DDPS, lequel évalue les projets en fonction de la réalisation des objectifs, du respect des délais, des finances, des ressources en personnel et des risques et procède à une appréciation globale. Une vue d'ensemble des grands projets, avec des commentaires et des recommandations au sujet de certains d'entre eux, est adressée au chef du département, qui discute des éventuelles interventions requises directement avec les responsables hiérarchiques. Le recours au conseiller a permis d'optimiser plusieurs processus et d'améliorer globalement l'efficacité du contrôle de gestion des projets au niveau du Secrétariat général du DDPS.

Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances a pu relever certaines améliorations dans la conduite des projets informatiques complexes du DDPS. Une planification à moyen terme contraignante fait cependant toujours défaut (comme dans le reste de l'administration fédérale, voir ch. 3.3.1). Par ailleurs, des ressources en personnel limitées constituent un risque pour plusieurs projets. La durée souvent très longue des projets complique aussi la conduite des projets complexes. La Délégation des finances va suivre attentivement ces aspects. La répartition des tâches convenue avec les Commissions des finances en 2014 (la délégation examine les projets clés en matière de TIC et les commissions les autres projets informatiques de la Confédération) a fait ses preuves. S'agissant du DDPS, cette collaboration et l'échange d'informations régulier avec les CPS des deux Chambres permettent d'asseoir la haute surveillance des finances de la Confédération sur des bases plus larges et d'analyser plus en profondeur le domaine de l'informatique du DDPS, qui est complexe et a un poids financier extrêmement important.

Réseau de données sécurisé

En mai 2014, le Conseil fédéral avait défini le projet Polyconnect/Data (système sécurisé de communication des données en cas de crise) de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) comme projet clé en matière de TIC. Puis, à la suite d'un changement d'approche, Polyconnect a été remplacé par le projet de

réseau de données sécurisé (RDS). Les parties RDS et Polydata ont été séparées thématiquement pour être conduites comme deux projets distincts.

Fin mai 2015, le Conseil fédéral s'est penché sur le projet de réseau de données sécurisé permettant une liaison entre les cantons et la Confédération même en cas de crise. Il a chargé le DDPS de poursuivre le projet et de concrétiser le RDS. Le rapport sur la situation du projet à fin juin 2015 signale trois risques. Premièrement, le financement du RDS n'est pas garanti. Deuxièmement, des systèmes existants doivent être remplacés. Troisièmement, en cas de panne de courant, la communication des organes de conduite en cas de crise ne serait plus garantie sans le RDS. Parmi les mesures prévues, le rapport indique la transmission prochaine d'un message au Parlement et l'intention de poursuivre la réalisation du projet. La Commission des finances du Conseil national a écrit une lettre au Conseil fédéral début novembre 2015 sur la base de ces informations, ainsi que des constatations de sa sous-commission 3, qui a effectué une visite d'information auprès de l'OFPP à fin août 2015. Dans ce courrier, elle demande au gouvernement de rapatrier la direction du projet RDS à la Confédération et d'en confier la responsabilité générale au directeur de l'OFPP.

À sa séance de fin novembre 2015, la Délégation des finances a pris acte de la lettre du DDPS du 13 novembre 2015 adressée à l'UPIC. Dans ce courrier, le département se réfère à une vérification de la répartition des frais d'investissement et d'exploitation d'un réseau de données. Il observe que, s'agissant des télécommunications dans le domaine de la protection de la population, un échelonnement des étapes est nécessaire en raison du renouvellement de POLYCOM. Auparavant, il faudrait cependant déterminer le niveau de sécurité requis, examiner des solutions alternatives, régler le financement de manière contraignante et compléter, voire créer, les bases légales nécessaires. Le DDPS conclut ainsi qu'il y a des projets plus urgents pour la protection de la population que la réalisation d'idées dont la conception n'est pas encore entièrement aboutie et qui ont été regroupées sous le titre générique du projet RDS. Le DDPS a mis sur pied une *task force* dont le rôle consiste à coordonner les projets qui concernent la protection de la population.

Pour la Délégation des finances, il est étonnant que le DDPS ait suspendu ce projet en novembre 2015 alors que le Conseil fédéral le qualifiait encore d'important six mois plus tôt et que les responsables du projet avaient noté dans le rapport semestriel à fin juin 2015 que la solution aux problèmes de communication actuels en cas de crise était la réalisation rapide du RDS. La suspension du projet de réseau de données sécurisé inquiète la Délégation des finances au plus haut point, surtout après les attentats terroristes de novembre 2015 à Paris. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de lui présenter comment il veut garantir la protection de la population sans RDS en cas de menace accrue. La Délégation des finances reviendra sur ce sujet en 2016 après avoir pris connaissance de la réponse du Conseil fédéral, lors d'un entretien approfondi avec le nouveau chef du DDPS (voir également le paragraphe suivant relatif à POLYCOM).

POLYCOM

La Délégation des finances a suivi le projet POLYCOM avec une certaine intensité entre 2002 et 2010, sur la foi d'un rapport critique du CDF qui pointait du doigt des dysfonctionnements notables. Elle avait eu plusieurs entretiens avec le chef du DDPS de l'époque et exigé un rapport annuel sur l'état d'avancement à partir de 2003. Le système ayant fait ses preuves lors de l'Euro 2008, et les rapports de situation indiquant que le projet était désormais sur de bons rails, la Délégation des finances avait renoncé à recevoir ce rapport à partir de 2011. Le projet s'est achevé à fin 2015, avec le raccordement du dernier canton.

Début 2016, la Délégation des finances a appris par la presse que l'OFPP avait adjugé de gré à gré un marché de 325 millions de francs pour la maintenance de POLYCOM. Elle a alors eu un entretien avec le directeur de l'OFPP en février 2016, afin qu'il lui expose les raisons de cette adjudication, la situation actuelle et les perspectives de ce système utilisé à l'échelle nationale. Elle a pu constater que, par le passé, la maintenance du système avait été quelque peu négligée: les contrats conclus à l'époque ne tenaient pas compte de manière suffisamment systématique de cet aspect sur le long terme. Les raisons invoquées pour cette adjudication de gré à gré – conditions techniques, dépendance vis-à-vis du fournisseur et conséquence du fait qu'aucune autre technologie n'avait été envisagée – sont compréhensibles à première vue. La Délégation des finances se demande toutefois dans quelle mesure cet asservissement au fournisseur aurait pu être évité par une meilleure conception des contrats et à partir de quand l'OFPP aurait dû identifier ces risques.

La Délégation des finances estime que le DDPS doit analyser rapidement et de manière approfondie comment il est possible que l'on en soit arrivé là. Il apparaît très clairement que des améliorations sont possibles au niveau de la gestion de projet. Vu le nombre élevé des parties prenantes aux projets, dans lesquels les cantons sont aussi impliqués, les compétences et les responsabilités doivent être clairement définies. Il faut aussi s'assurer qu'il soit possible de réagir suffisamment vite à l'évolution parfois galopante de la technologie. Pour l'OFPP, une révision partielle de l'ordonnance sur l'alarme devrait rapidement être envisagée afin de mieux régler la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Il s'agira ensuite de s'atteler à la révision totale de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. La Délégation des finances a prévu d'aborder les questions encore ouvertes avec le chef du DDPS en avril 2016. En outre, elle examinera de près le projet «POLYCOM 2030» dans le cadre du suivi des projets clés en matière de TIC.

La Délégation des finances constate une fois de plus que les projets auxquels participent la Confédération et les cantons, voire d'autres partenaires, sont régulièrement sources de difficultés. Il manque souvent des structures claires et des responsabilités bien définies. De plus, l'implication de nombreux partenaires, qui est inhérente au fédéralisme, rend les processus lourds et fait traîner les projets en longueur. C'est visiblement ce qui s'est passé avec POLYCOM et, de fait, le projet s'est étendu sur 14 ans et a vu défiler trois générations d'appareils. La Délégation des finances estime que la plus grande attention devra être vouée à cet aspect dans le futur et que, dès lors, ce point devra être inclus dans la planification dès le début des projets. Une

panne de système due à l'impossibilité d'en garantir l'entretien doit être évitée à tout prix, surtout dans le domaine de la sécurité.

Autres projets clés

FITANIA: ce programme englobe le centre de calcul du DDPS, le réseau de conduite suisse et les télécommunications de l'armée. La Délégation des finances a brièvement discuté de ce projet à sa séance de fin novembre 2015, sur la base du rapport semestriel du Conseil fédéral au 30 juin 2015. Elle a pris acte que les projets étaient globalement en bonne voie, que le statut général était positif en tous points et que les risques étaient pour la plupart qualifiés de modérés. Néanmoins, le rapport fait état de ressources en personnel limitées pour tous les projets, ce qui se traduit par un risque de retards. Il est également intéressant de noter que, pour le centre de calcul, la longue durée du projet entraîne régulièrement des questions sur la nécessité et sur l'orientation stratégique. La Délégation des finances relève que ces deux aspects – ressources en personnel insuffisantes et longue durée des projets – sont des problèmes récurrents des projets informatiques de la Confédération. Dans le cadre de l'évaluation des projets clés en matière de TIC du DDPS, elle va donc spécialement s'intéresser à la question de savoir dans quels domaines ces problèmes apparaissent, où ils entraînent de graves difficultés pour le déroulement du projet et avec quelles mesures ils pourraient être éliminés.

BLSV/ar: ce programme, qui porte sur les systèmes d'exploitation et de logistique d'armasuisse et du domaine de la défense, comprend entre autres les projets WELog (développement de la logistique), ERP (Enterprise Ressource Planning) et IPSL (intégration du système SAP des Forces aériennes). Le CDF a audité le projet IPSL en 2015, jugeant sa conduite adéquate. Il a toutefois formulé des recommandations au sujet de la documentation relative au devis des coûts, de la réduction des risques liés à la mise en application et de l'intégration du gestionnaire de risques dans l'organigramme. Sur la base de ce rapport d'audit et du rapport sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC au 30 juin 2015, la Délégation des finances a pu constater que les trois projets en étaient à des stades de développement différents. Alors que les feux sont au vert pour tous les critères, s'agissant de WELog et ERP, ceux du projet IPSL sont à l'orange pour les délais, les résultats et le personnel. La Délégation des finances suivra donc ce projet avec une attention particulière en 2016, afin de vérifier dans quelle mesure les recommandations du CDF ont été mises en œuvre et si des progrès ont été réalisés au niveau de l'avancement du projet. Une situation très tendue au niveau des ressources humaines est signalée pour IPSL.

4.6 Département fédéral des finances (DFF)

4.6.1 Surveillance interne du DFF

Au printemps 2015, la chef du DFF a mis sur pied une nouvelle unité d'organisation chargée de la surveillance interne du département. En vertu de l'art. 6a de l'ordonnance sur l'organisation du DFF (Org DFF), il s'agit d'un instrument de conduite de la chef du département qui lui permettra de mieux assumer sa responsa-

bilité en matière de surveillance permanente, systématique et exhaustive des unités administratives du DFF. La mission de ce service consiste à vérifier en continu les affaires de l'administration, à acquérir des informations sur tous les thèmes en rapport avec la gestion administrative et à clarifier périodiquement des problématiques spécifiques en relation avec l'actualité ou avec des dysfonctionnements. La surveillance interne est une instance indépendante, qui est directement subordonnée à la direction du département et est soumise au pouvoir d'instruction de cette dernière. Les collaborateurs de ce service ont des contrats de travail à durée limitée.

Lors de la consultation des offices, le CDF s'était prononcé contre la mise en place d'un service de surveillance interne au niveau du département, au motif que les grandes unités administratives du DFF étaient déjà dotées d'une inspection des finances. Selon lui, il aurait été plus efficace de donner des compétences de surveillance supplémentaires aux offices qui assument des tâches interdépartementales. En effet, la forme de surveillance choisie permettra certes d'améliorer la régularité des activités (*compliance*) au sein du DFF, mais pas dans toute l'administration fédérale. Le CDF considère donc que la création de cette nouvelle instance de surveillance n'est pas cohérente.

Fin juin 2015, la Délégation des finances a entendu la chef du DFF au sujet des raisons qui l'ont conduite à créer ce nouvel organe de surveillance. Celle-ci l'a informée que le DFF jugeait ses ressources insuffisantes pour assurer la surveillance des affaires du département, en particulier sur la base des résultats de l'enquête sur le projet informatique INSIEME. Il s'agira de contrôler les dossiers et les projets qui comportent un risque accru pour le département ou la Confédération. Les directives qui ont été édictées au sujet de ce nouveau service comportent aussi des dispositions sur les relations avec les inspections des finances des offices. La surveillance interne est dotée de quatre postes qui sont financés par le département et sont provisoirement limités jusqu'au milieu de l'année 2016.

La Délégation des finances est plutôt sceptique quant à la création de ce nouvel organe de surveillance interne. Elle attache plus d'importance au renforcement des offices qui assument des tâches interdépartementales et estime que l'investissement de ressources supplémentaires dans ce domaine déploierait plus d'effets que dans une surveillance interne. La Délégation des finances reviendra donc sur ce dossier dès que tous les rapports d'audit du CDF sur les offices qui assument des tâches interdépartementales seront disponibles et que le DFF aura tiré un premier bilan de l'efficacité de sa surveillance interne (au milieu de 2016).

4.6.2 Système de contrôle interne de l'administration fédérale

Par analogie au Manuel suisse d'audit d'EXPERTsuisse, la LFC définit le système de contrôle interne (SCI) comme une mesure dont le but est de protéger la fortune de la Confédération, garantir l'utilisation adéquate des fonds (soit leur emploi efficace et économe), prévenir ou déceler des erreurs et des irrégularités dans la tenue des comptes et enfin, garantir la régularité de la tenue des comptes et la fiabilité des

rapports. Le DFF a édicté des directives et des instructions détaillées à ce sujet en 2007.

Dans le cadre de la révision des comptes de la Confédération, le CDF examine aussi le SCI relatif aux processus financiers dans différentes unités administratives. Il a constaté quelques faiblesses qui l'ont conduit à émettre une opinion d'audit avec réserve pour le compte d'État 2013: différentes unités administratives n'avaient pas encore mis en œuvre un SCI conforme aux directives de l'AFF pour certains processus clés de l'établissement des comptes de la Confédération, ou disposaient d'un SCI pouvant être nettement amélioré. Le rapport d'audit relatif au compte d'État 2014 ne contient plus de réserve.

En 2013, le CDF a dressé un état des lieux du dispositif de SCI et de sa mise en œuvre, sans se limiter à l'aspect de la régularité. La Délégation des finances s'est penchée sur ce rapport d'audit en avril 2015. Le CDF y recommande notamment à l'AFF de procéder aux améliorations suivantes: premièrement, réviser l'ordonnance sur les finances de la Confédération afin de supprimer certains contrôles qui ne sont pas rentables (relever par exemple les seuils de l'inscription des investissements à l'actif ou de la validation des factures); deuxièmement, reporter vers l'amont l'accent principal des contrôles, en le déplaçant des flux des paiements vers le domaine des engagements, afin de mieux contrôler les décisions qui engagent la Confédération, tels que les contrats, les commandes ou les décisions d'octroi de subvention; troisièmement, étudier la mise en place d'une publication des signatures autorisées de la Confédération afin de pouvoir contrôler les opérations critiques comme par exemple les ouvertures de compte bancaire; et quatrièmement, introduire une obligation de double-signature pour toute décision entraînant un engagement supérieur à un montant donné.

L'AFF ayant rejeté plusieurs de ces recommandations, le CDF est remonté à l'échelon du département. Il était particulièrement insatisfait de la position de l'AFF concernant les double-signatures et le registre public des personnes disposant d'un droit de signature. La Délégation des finances a discuté des arguments de l'AFF avec le directeur du CDF en mai 2015. Elle a approfondi cette problématique lors d'un entretien avec la chef du DFF à fin juin 2015, en lui communiquant qu'elle soutenait les recommandations du CDF concernant la double-signature et la compétence d'ouvrir un compte bancaire. Par courrier du 10 juillet 2015, la délégation a recommandé au DFF de modifier la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) afin que la double-signature soit obligatoire pour les contrats, les décisions et autres engagements formels de la Confédération de 100 000 francs et plus et qu'une deuxième signature de l'AFF soit obligatoire pour ouvrir un compte bancaire.

Dans sa réponse du 18 août 2015, le DFF ne s'est pas opposé à ces demandes du CDF et de la Délégation des finances, en jugeant toutefois qu'il n'était pas nécessaire de régler cet aspect au niveau de la loi. Il a proposé de régler la question de la double-signature par une modification de l'ordonnance. S'agissant de l'ouverture des comptes bancaires, il a estimé que les directives internes de l'AFF à ce sujet étaient suffisantes. Dans sa réplique du 21 septembre 2015, la Délégation des finances a toutefois maintenu sa position, en arguant que le règlement de ces points dans la LOGA permettrait d'obtenir une légitimation de la part du Parlement, tout en

soulignant l'importance que revêt le SCI pour la Confédération. Par courrier du 27 octobre 2015, le DFF s'est rallié à cette position en annonçant que ces recommandations seront mises en œuvre et que les modifications correspondantes de la LOGA seront proposées à l'Assemblée fédérale avec le programme de stabilisation 2017–2019.

4.6.3 Administration fédérale des contributions: SCI dans les domaines du droit de timbre et de l'impôt anticipé

En 2015, le CDF a procédé à un audit auprès de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre de l'Administration fédérale des contributions (AFC). L'objet de cette vérification était le SCI relatif aux recettes brutes de l'impôt anticipé (2014: env. 25 milliards de francs) et aux recettes des droits de timbre (2014: env. 2,1 milliards de francs). Le CDF a constaté que la sécurité des accès était insuffisante, tant sur le plan physique que logique (technique) et n'offrait pas une protection adéquate contre la consultation ou la modification non autorisée des données sensibles. Il a donc estimé que des mesures urgentes devaient être prises. Le CDF a aussi constaté la nécessité d'intervenir au niveau de la définition d'une stratégie de contrôle unique, axée sur les risques et valable pour l'ensemble de la division. Il s'agit simultanément d'harmoniser les processus, les procédures de travail et les instructions, ainsi que la formation et le perfectionnement professionnel.

L'AFC a accepté les recommandations du CDF et présenté les mesures qu'elle prévoit pour améliorer la situation. Elle a par ailleurs exprimé la conviction que la mise en exploitation de différentes applications informatiques, qui sont développées actuellement dans le cadre du programme FISCAL-IT, apporteront des améliorations notables. La Délégation des finances estime que, compte tenu des énormes volumes financiers traités dans ce domaine, les constatations du CDF sont graves. Elle reconnaît cependant la disponibilité de l'AFC à mettre en œuvre rapidement les recommandations formulées à l'issue de l'audit.

4.6.4 Projet clé en matière de TIC: FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions

Fin novembre 2014, la Délégation des finances avait examiné le rapport semestriel du Conseil fédéral relatif au projet clé FISCAL-IT et elle avait discuté des principaux aspects avec la chef du DFF. Cet entretien avait principalement porté sur les retards qu'accusent certains projets, sur les difficultés liées aux acquisitions et sur la charge de travail qui pèse sur des personnes clés du projet. À l'époque, le DFF avait estimé que le projet était globalement en bonne voie et qu'il n'existait aucun risque susceptible de mettre en péril l'ensemble du programme. Il était d'avis que les retards pourraient 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 (voir ch. 4.6.4 du rapport d'activité 2014 de la Délégation des finances).

Mi-avril 2015, la Délégation des finances a examiné un rapport du CDF établi à la suite d'un deuxième audit de FISCAL-IT effectué fin 2014, lequel mettait l'accent sur la planification et le contrôle de gestion. En substance, le CDF y constate que le programme évolue positivement, qu'il est dirigé avec compétence et qu'il jouit d'une grande considération au niveau de la direction, tant au sein de l'AFC que de l'OFIT. Il y relève aussi quelques difficultés en relation avec la coordination générale et les ressources en personnel.

Mi-mai 2015, la Délégation des finances a pris connaissance du rapport du Conseil fédéral du 1^{er} avril 2015 sur l'état du projet FISCAL-IT à fin 2014. Le gouvernement y exprime sa satisfaction après avoir constaté que, au terme du deuxième semestre 2014, le programme maintenait le cap: la direction du programme avait la situation sous contrôle et des objectifs importants avaient été atteints. Il y mentionne aussi que ni le DFF, ni le Conseil fédéral n'ont identifié de risques susceptibles de mettre en péril l'ensemble du programme.

Fin juin 2015, des représentants de l'AFC et de l'OFIT ont informé la Délégation des finances sur la situation du projet et sur les fonctions de quelques applications qui sont déjà terminées. Ces informations, données sur place, ont permis d'avoir une bonne vue d'ensemble de l'état actuel de FISCAL-IT et ont servi de base, conjointement avec le rapport semestriel du Conseil fédéral au 30 juin 2015, à l'entretien que la délégation a eu avec la chef du DFF à fin novembre 2015 sur l'état du projet. Comme la Délégation des finances a pu le constater, à mi-novembre 2015 quelque 20 % du programme étaient réalisés et la valeur acquise (*earned value*) s'établissait à 32 millions de francs pour un budget de 74 millions au total. En conclusion, la chef du DFF a confirmé que FISCAL-IT devait toujours faire face à de grosses difficultés au niveau des ressources, mais qu'elle était confiante et que, en dépit de toutes les difficultés à surmonter, le projet pourrait être achevé dans les délais et dans le cadre financier défini.

Sur la base des informations reçues, la Délégation des finances a reconnu les progrès réalisés en 2015 dans les domaines posant problème. Elle a toutefois été surprise par le ton résolument positif de l'appréciation générale du DFF, notamment au vu des risques qui demeurent élevés, en particulier sur les questions en suspens liées à l'architecture. Fin novembre 2015, la Délégation des finances a en outre reçu une lettre de la Commission de gestion du Conseil des États, qui s'est elle aussi intéressée à ce projet et, à l'instar de la Délégation des finances, a elle aussi été surprise par l'optimisme du DFF. La délégation se réjouit de l'intention manifestée par la Commission de gestion du Conseil des États de suivre elle aussi un certain nombre de projets clés en matière de TIC sur la base des rapports de situation semestriels du Conseil fédéral et d'informer la Délégation des finances de ses conclusions. Cette approche renforce la haute surveillance parlementaire et maintient une certaine pression sur le Conseil fédéral et l'administration, afin qu'ils vouent l'attention requise à la gestion opérationnelle et financière des projets informatiques. La Délégation des finances va continuer à suivre avec attention l'évolution de FISCAL-IT.

4.6.5 Projets clés en matière de TIC de l'Administration fédérale des douanes

Plateforme dédiée aux impôts à la consommation

Ce projet clé en matière de TIC avait été lancé en janvier 2014 et doté d'un budget de 13,5 millions de francs, avec pour objectif de créer une plateforme pour tous les impôts à la consommation prélevés par l'Administration fédérale des douanes (AFD) et la Régie fédérale des alcools (RFA) ainsi que pour les remboursements. Ce projet a été suspendu en mai 2015, avant la fin de la phase de conception, car à la suite de l'échec prévisible de la nouvelle législation sur l'alcool devant les Chambres fédérales, il ne disposerait vraisemblablement pas du cadre juridique et matériel nécessaire. De plus, des surcoûts massifs sont apparus, de sorte que le financement n'était pas garanti. Jusqu'à présent, le projet a généré des coûts à hauteur d'à peu près 4 millions de francs. Après son audit, le CDF a soutenu la décision de suspendre le projet. Rétroactivement, il apparaît que la réalisation informatique de la plateforme a été lancée trop rapidement. Les résultats des travaux découlant du projet de plateforme dédiée aux impôts à la consommation seront réutilisés dans l'étude «Principes de conduite des affaires, architecture informatique et feuille de route» (GAR-EZV) de l'AFD. Cette étude jette les bases d'un renouvellement complet des applications de l'AFD. Le CDF a recommandé de mettre en œuvre cette étude en s'appuyant sur des bases solides pour ce qui est des aspects financiers et techniques.

Refonte de la gestion du trafic

À l'origine, ce projet avait été conçu comme un programme qui devait aussi englober le développement et l'introduction de nouvelles plateformes et applications informatiques. Il a été considérablement redimensionné à la suite des premiers résultats de la phase de lancement, avant d'être transformé en «étude sur la refonte de la gestion du trafic». Cette étude est maintenant terminée et le plan de mise en œuvre se présente sous la forme d'un programme comportant plusieurs projets, dont la durée est estimée à sept ans et le volume d'acquisitions à 60 millions de francs environ. Les résultats seront intégrés dans l'étude GAR-EZV susmentionnée.

SGE et localisation

L'AFD acquiert un système de gestion de l'engagement (SGE) unique pour les centrales d'engagement des gardes-frontière. Un système de localisation complémentaire doit en outre permettre au SGE d'afficher l'emplacement et le statut de chaque véhicule des douanes, et de recevoir des informations. Le projet est très avancé et devrait être achevé en 2016. Selon le rapport sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC au 30 juin 2015, le DFF estime que le projet est en bonne voie, mais relève que le budget est en légère augmentation à la suite d'un changement de fournisseur. Les risques techniques doivent aussi être suivis de près afin d'éviter d'autres surcoûts.

Appréciation générale de la Délégation des finances

La Délégation des finances identifie depuis un certain temps déjà des risques élevés liés au renouvellement des systèmes informatiques de l'AFD. Mi-juin 2015, elle a prié le Conseil fédéral de lui présenter, avec le rapport sur l'état d'avancement des

projets clés en matière de TIC au 30 juin 2015, quelles mesures le DFF entendait prendre pour maîtriser le blocage des investissements dans le domaine de l'informatique de l'AFD. Ni le rapport en question ni la lettre d'accompagnement du Conseil fédéral ne faisaient toutefois mention de ce point. La Délégation des finances a donc abordé ce sujet avec la chef du DFF à fin novembre 2015 lors d'un entretien.

À l'origine, le portefeuille de projets de l'AFD défini dans le cadre de l'étude GAR-EZV prévoyait des dépenses de l'ordre de 300 millions de francs pour les années 2017 à 2025. Selon la chef du DFF, un vaste inventaire est en cours afin de déterminer quels projets peuvent être redéfinis afin de réduire ce montant à 200 millions de francs environ. Cette analyse tient également compte des conséquences possibles de cette redéfinition dans les domaines de la sécurité et de la circulation des marchandises.

Les questions qui se posent pour la Délégation des finances sont de savoir si de tels montants peuvent encore être financés dans le contexte actuel d'économies et quelles sont les conséquences concrètes qui découlent de ce plan de suppression de tâches. Dans un courrier du 22 décembre 2015, elle a donc prié le Conseil fédéral de lui transmettre son avis sur ces deux points.

4.6.6 Administration fédérale des douanes: marchés publics

Début 2015, le CDF a mené un audit des achats auprès de l'AFD. Il s'agissait d'analyser la mise en œuvre des marchés publics sous l'angle de la légalité, de la régularité et de la rentabilité. Comme l'AFD était en pleine réorganisation au moment de l'audit, le CDF a aussi évalué l'organisation d'achat projetée. Les achats de l'AFD représentent environ 100 millions de francs par an. Ils sont réalisés en bonne partie sur la base de contrats-cadres ou par les services d'achat centraux.

Les résultats de l'audit du CDF montrent que la majorité des achats contrôlés n'ont pas été effectués correctement, voire dans certains cas que le droit des marchés publics a été enfreint. À la date de l'examen, les conditions n'étaient pas remplies à l'AFD pour que les opérations puissent s'effectuer selon les principes de l'économicité, du renforcement de la concurrence entre prestataires, de la transparence et de l'égalité de traitement. Les faiblesses constatées tiennent essentiellement à l'absence d'une procédure d'achat uniforme et au fait que les compétences n'ont pas été définies. Dans sa prise de position, l'AFD déclare avoir pris les mesures qui s'imposaient dans le cadre de la réorganisation de la Direction générale des douanes devenue effective au 1^{er} mai 2015, et s'être donné ainsi les moyens d'effectuer ses achats correctement sur les plans matériel et formel.

Ce constat a conduit le CDF à annoncer la situation à la chef du DFF le 18 septembre 2015, en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF. Dans cette communication, le CDF attire aussi l'attention sur des problèmes au niveau de la coordination des achats au sein du DFF. Selon lui, l'AFD ne s'est pas suffisamment préoccupée d'impliquer les services d'achat centraux dans sa nouvelle organisation et d'optimiser ainsi la répartition des tâches et des ressources dans le cadre des procé-

dures d'achat. Le CDF a aussi admis dans ce courrier qu'il n'était pas encore en mesure de dire si les mesures mises en place par l'AFD déployaient déjà des effets. La Délégation des finances va continuer à suivre ce dossier et s'intéressera plus particulièrement à la nouvelle organisation mise en place dans le domaine des achats de l'AFD. Elle examinera en particulier si cela a permis de combler les lacunes constatées par le CDF.

4.6.7 Administration fédérale des douanes: ports francs

Au printemps 2014, la Délégation des finances s'était penchée sur un rapport d'audit du CDF concernant les ports francs. Ce rapport mettait en évidence un risque de réputation pour la Suisse et préconisait l'adoption d'une stratégie en matière de ports francs, en considérant les enjeux économiques et politiques pour la Suisse ainsi que les avantages et les risques. La Délégation des finances avait alors chargé l'une de ses sous-délégations d'effectuer une visite d'information sur place afin de se faire une idée concrète des procédures et des activités de contrôle de l'AFD (pour plus de détails, voir ch. 4.6.6 du rapport d'activité 2014).

À la suite de cette visite d'information, de la prise de position du DFF et d'un entretien avec la chef du DFF, la Délégation des finances s'est encore renforcée dans l'idée que l'élaboration d'une conception globale était indispensable. Au printemps 2015, elle a pu constater que le Conseil fédéral avait inclus la stratégie concernant les entrepôts douaniers (en réponse à la recommandation du CDF) dans le message relatif à la révision de la loi sur les douanes qu'il a adopté début mars 2015. Cependant, la comparaison avec les pratiques des autres pays européens et l'analyse des risques politiques et économiques demandées par le CDF ne figuraient pas dans la stratégie. Fin mai 2015, la Délégation des finances a donc prié le DFF de lui présenter l'état, l'ampleur, le calendrier et les résultats intermédiaires de ces analyses.

Lors d'un entretien qui a eu lieu fin juin 2015, la chef du DFF a informé la Délégation des finances que l'AFD était en train de concrétiser les recommandations du CDF dans un rapport et qu'une comparaison était en cours entre les pratiques de la Suisse et des pays de l'UE (à l'exemple du Luxembourg) en matière d'entrepôts douaniers. Par ailleurs, un rapport du groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) est parvenu à la conclusion que les entrepôts douaniers ne représentent aucun risque particulier pour la Suisse, car les transactions concernant les marchandises entreposées passent par des intermédiaires financiers et les flux financiers sont donc suffisamment transparents. Selon le DFF, aucune autre analyse ne s'impose donc pour l'instant.

Le 18 novembre 2015, le Conseil fédéral a décidé de durcir la réglementation sur les entrepôts douaniers, afin de permettre à l'AFD de mieux surveiller l'entrée et la sortie de marchandises des entrepôts. Les modifications correspondantes de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. À fin novembre 2015, lors d'un entretien avec la chef du DFF, les aspects principaux de la nouvelle réglementation, de même que sa mise en œuvre concrète par l'AFD et ses conséquences sur le personnel des douanes ont été présentés à la Délégation des finances. Cette dernière a

alors décidé de clore ce dossier et d'y revenir d'ici quelques années afin de vérifier si les effets visés par la modification de l'ordonnance se sont réellement produits.

4.6.8 Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication: projet de réorganisation

Au ch. 3.6.2 de son rapport d'activité 2013, la Délégation des finances avait fait état de discussions au sein des Commissions des finances sur les prestations de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Divers offices fédéraux avaient en effet exprimé leur mécontentement concernant les prestations fournies, les jugeant trop chères pour une qualité parfois insuffisante. La Délégation des finances avait effectué une visite d'information au cours de laquelle elle avait pu aborder les questions de la fixation des prix et de la réorganisation de l'OFIT. Elle avait estimé que la réorganisation de l'office et les mesures prises en vue de réduire le coût des prestations allaient dans la bonne direction et elle avait indiqué qu'elle continuerait de suivre les développements au sein de l'OFIT.

À la fin de l'automne 2014, le CDF avait mené un audit du projet de réorganisation «ON BIT», qui avait démarré en 2012 et s'était achevé en mars 2014. Ce projet avait pour objectif d'examiner l'organisation de l'OFIT en vue d'en améliorer les performances. Au moment de l'audit, la nouvelle organisation structurelle axée sur la chaîne de création de valeur était en place, mais les méthodes et instruments de travail étaient encore incomplets. Le CDF a constaté que, dans l'ensemble, il n'y a pas eu d'impact sur les performances de l'OFIT au cours de la réorganisation, même si les clients ont constaté des pertes d'efficacité partielles en matière d'assistance. Il a aussi estimé que la conduite et l'organisation du projet étaient globalement adéquates. Il a enfin relevé un potentiel d'amélioration pour les projets futurs de l'OFIT en matière de définition d'objectifs mesurables et de transparence de l'évolution des coûts et des prestations internes.

Mi-avril 2015, la Délégation des finances a eu un entretien avec le directeur de l'OFIT, au cours duquel elle a discuté de manière approfondie des buts et des effets de la réorganisation, de l'internalisation de fonctions, de la satisfaction des clients, de la structure des prix, de la structure du personnel et de la collaboration entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations. Elle a été informée que, grâce à la réorganisation, des progrès considérables avaient pu être réalisés dans des domaines essentiels. Il existe encore un potentiel d'amélioration dans la gestion des offres et le traitement des commandes. La Délégation des finances identifie encore quelques difficultés dans le pilotage général du portefeuille et elle gardera donc un œil attentif sur cette problématique dans le cadre du suivi des services standard.

4.6.9 Projet clé en matière de TIC: UCC de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération

Le projet UCC (Unified Communication & Collaboration) prévoit le regroupement de différents services et applications de communication sur une plateforme unique. Les installations actuelles de téléphonie fixe de la Confédération sont arrivées à la fin de leur cycle de vie et ce programme avait initialement pour objectif d'introduire une nouvelle solution de communication au sein de l'administration fédérale civile d'ici 2015. Le CDF a mené un audit du projet en 2014 et formulé 17 recommandations. Se fondant sur le rapport d'audit du CDF, la Délégation des finances s'était demandé s'il était vraiment nécessaire d'avoir plusieurs fournisseurs de prestations. Elle avait également regretté le manque de coordination entre les volets civil et militaire des mêmes projets. La délégation avait discuté de la mise en œuvre des recommandations du CDF avec la chef du DFF en novembre 2014. Elle avait alors été informée que les raisons de ces projets parallèles entre le DFF (civil) et le DDPS (militaire) étaient, d'une part, des exigences différentes en matière de sécurité et, d'autre part, des différences dans les processus d'acquisition.

Comme la Délégation des finances a pu le constater à fin novembre 2015 lors de l'examen du rapport sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC, au 30 juin 2015 les feux étaient au rouge pour le projet UCC. Pour les responsables du projet, le risque global du projet est élevé. Selon le rapport, les risques sont liés principalement au projet UCC du DDPS et aux processus d'acquisitions. En raison du manque de ressources, le délai pour l'introduction du système au DDPS a dû être reporté, ce qui repoussera vraisemblablement l'introduction de l'ensemble du projet UCC jusqu'au milieu de 2017. Selon la chef du DFF, avec laquelle ce sujet a été abordé lors d'un entretien à fin novembre 2015, le manque de personnel a pu être résolu au moyen d'un appel d'offres OMC, de sorte que, selon le DFF, tous les feux seraient à nouveau au vert d'ici fin 2015.

La Délégation des finances constate que les ressources en personnel limitées et les retards dus à des procédures d'acquisition plus longues que prévues sont les principaux risques qui caractérisent plusieurs projets clés en matière de TIC. Les responsabilités sont à chercher chez les fournisseurs de prestations, mais aussi auprès des offices assumant des tâches interdépartementales que sont l'UPIC et l'OFCL. Le 22 décembre 2015, la Délégation des finances a donc écrit au Conseil fédéral pour l'inviter à accorder suffisamment d'attention au programme UCC et au projet UCC du DDPS, ainsi qu'au potentiel de conflits entre les responsables de projet, les fournisseurs de prestations et les offices qui assument des tâches interdépartementales. Elle se penchera à nouveau sur l'évolution du projet UCC lors de l'examen du prochain rapport semestriel sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC.

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

4.7.1 **Activités accessoires des professeurs d'université**

En 2009, le CDF avait mené une évaluation sur les activités accessoires que les professeurs d'université exercent à titre privé. Ces activités, ajoutées au salaire et à la prévoyance, sont un élément important de la compétitivité des universités suisses. Le CDF avait constaté un manque de transparence dans ce domaine, les universités elles-mêmes n'étant souvent pas complètement informées des activités accessoires exercées par leurs professeurs. Il avait notamment relevé les risques suivants: moins de temps à consacrer à l'enseignement et à la recherche, perte de réputation de l'université, conflits d'intérêts, engagement de ressources de l'université sans indemnisation conséquente. Le CDF avait aussi remarqué que les universités avaient chacune leur propre réglementation en la matière et qu'elles ne considéraient pas ce domaine comme prioritaire et porteur de risques.

À la suite de cette évaluation, le CDF avait formulé toute une série de recommandations à l'attention de la Conférence des recteurs des Universités suisses et du Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche (aujourd'hui Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation). Il les avait notamment invités à définir des catégories uniformes d'activités accessoires pour toutes les universités et hautes écoles, à exiger de la part des collaborateurs concernés une déclaration spontanée et à prendre des mesures pour que les activités accessoires puissent être contrôlables, aussi bien par des organes internes qu'externes. Le CDF avait aussi recommandé que les activités accessoires requérant des ressources de l'université (personnel, infrastructure) soient en priorité traitées comme mandats de tiers. Une partie de ces recommandations avait été acceptées sur le principe, mais un audit subséquent du CDF effectué en 2012 avait montré que très peu de mesures concrètes avaient été mises en place depuis lors. Le CDF avait considéré que les risques identifiés persistaient, notamment en raison des conflits d'intérêt potentiels et du manque de transparence.

La Délégation des finances s'était entretenue avec le chef du DEFR à ce sujet en 2014. La discussion avait porté principalement sur les risques liés aux activités accessoires et sur la question de la répartition des recettes entre les professeurs, les instituts et les universités. La Délégation des finances a pris acte de la réponse écrite du DEFR, qui déclare vouloir respecter l'autonomie des universités et de leurs cantons de tutelle et estime qu'une réglementation fédérale ne serait ni réaliste, ni judicieuse. La délégation a alors chargé son secrétariat d'effectuer une évaluation des activités accessoires des professeurs d'université selon les critères de la transparence, de la durée autorisée, du recours aux ressources de l'institution et de la répartition des recettes. Cette évaluation a mis en évidence d'énormes disparités entre les réglementations des universités, tant sur le plan du contenu que du degré de détails. En mars 2015, sur la base de ces informations, la Délégation des finances a constaté que les premières recommandations du CDF n'avaient pas été mises en œuvre et qu'il restait encore beaucoup à faire. La principale source de financement des universités sont les fonds publics, dont ceux de la Confédération. La Délégation des finances regrette donc d'autant plus le manque de transparence et de contrôles dans

ce domaine. Pour elle, le point central est que le respect des réglementations mises en place par les universités soit surveillé et que la répartition des recettes générées par les activités accessoires des professeurs soit mieux réglementée.

C'est pourquoi, en avril 2015, elle a invité le Conseil des hautes écoles de la Confédération suisse des hautes écoles (CSHE), la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (swissuniversities) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) à poursuivre l'analyse de ces constats en leur sein. La Délégation des finances s'est également réservé la possibilité de faire des recommandations en vue du prochain message sur la promotion de la formation, de la recherche et de l'innovation, afin de garantir par la voie législative la transparence et les contrôles qu'elle juge nécessaires.

Swissuniversities partage les inquiétudes de la délégation sur le fond, en soulignant toutefois que les universités accordent une grande attention à la question des activités accessoires des professeurs et que différentes mesures ont été prises pour accroître la transparence et renforcer les contrôles. De son point de vue, ces activités accessoires apportent aussi une plus-value à l'économie, à la société et à l'enseignement et elle pense qu'une réglementation fédérale serait plutôt contre-productive car elle ne tiendrait aucun compte du cadre politique, culturel et législatif des cantons.

Pour sa part, la CSHE a commandé une expertise sur les compétences réglementaires de la Confédération et du Conseil des hautes écoles. Celle-ci conclut que les dispositions légales n'ont transféré aucune compétence aux organes conjoints de la Confédération et des cantons, en particulier au Conseil des hautes écoles, qui leur permettrait de formuler des directives matérielles sur l'admissibilité et les modalités de l'exercice d'une activité accessoire par les professeurs des universités. La CSHE envisage cependant d'intervenir activement, avec pour but d'établir un guide de bonnes pratiques fondé sur les réglementations actuelles des universités et des deux écoles polytechniques fédérales.

En février 2016, la Délégation des finances a pris acte que les organes susmentionnés partageaient ses constatations dans les grandes lignes. Elle a toutefois eu l'impression qu'il manquait une volonté de prendre des mesures concrètes et effectives dans le domaine des activités accessoires des professeurs. C'est pourquoi elle a prié la commission législative qui sera chargée de l'examen préalable du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2017 à 2020 d'examiner s'il y a lieu de prévoir des dispositions légales pour garantir la transparence et les contrôles souhaités. Selon la Délégation des finances, l'attribution de ressources financières de la Confédération devrait être subordonnée à une réglementation minimale en matière d'activités accessoires des professeurs. Les règles en question devraient également définir des critères pour la restitution à l'université des recettes issues de ces activités.

4.7.2 **Office fédéral de l'agriculture: flux financiers dans le domaine de l'agriculture**

Flux financiers dans le domaine de l'agriculture

En 2014, la Délégation des finances avait demandé à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) de lui remettre un rapport sur les flux financiers dans le domaine de l'agriculture. En février 2015, elle a abordé les aspects saillants de ce rapport avec le chef du DEFR lors d'un entretien. Elle estime que cette présentation détaillée de la complexité des flux de paiement constitue une base précieuse pour l'évaluation des dossiers agricoles. Elle a donc transmis le rapport aux Commissions des finances dans l'optique de l'examen des comptes et du budget de l'OFAG, en renvoyant notamment à l'«Aperçu des dépenses et des recettes 2012» de l'OFAG présenté en annexe.

Haute surveillance exercée par l'OFAG sur les cantons dans le domaine des paiements directs

En 2014, le CDF a examiné l'efficacité de la haute surveillance exercée sur les offices cantonaux de l'agriculture en matière d'exécution des paiements directs. Ces paiements, qui sont l'un des piliers de la politique agricole, ont engendré des dépenses à hauteur de 2,8 milliards de francs environ en 2013. L'exécution des dispositions légales concernant les paiements directs est assumée par les cantons lorsqu'elle n'incombe pas à la Confédération et l'OFAG supervise l'exécution de la loi par les cantons. Selon le CDF, ces dernières années, la haute surveillance a été plutôt reléguée au second plan et il est incontestable que la surveillance doit être renforcée.

Le CDF estime qu'il convient de mettre l'accent sur le contrôle des procédures d'exécution internes des cantons. Ceux-ci doivent surveiller réellement les organes de contrôle et présenter à l'OFAG un rapport annuel à ce sujet. Une attention particulière doit être portée au fait que ces organes sont parfois proches des exploitants. Le CDF a donc préconisé que la surveillance des contrôles par les cantons soit systématiquement examinée par l'OFAG auprès des offices cantonaux de l'agriculture. Concrètement, il invite l'OFAG à demander dorénavant aux cantons de rendre compte de la surveillance qu'ils exercent sur les organes de contrôle. Ils devraient rendre un rapport sur les activités qu'ils ont déployées dans le cadre de la surveillance, en indiquant leurs constatations. En outre, la surveillance des organes de contrôle et des contrôleurs par les cantons devra désormais faire partie intégrante du programme de contrôles de l'OFAG.

En février 2015, la Délégation des finances a discuté de ce rapport d'audit avec le chef du DEFR. Ce dernier l'a notamment informée de l'appréciation des constatations et des recommandations du CDF faite par le département et des mesures concrètes prises par l'OFAG. La Délégation des finances a pu prendre acte que, à partir du printemps 2015, la haute surveillance des offices cantonaux de l'agriculture serait axée sur les risques. Ces contrôles externes seront adaptés et les procédures des contrôles internes seront précisées. Il est également prévu de former les collaborateurs. En outre, une approche plus ciblée permettra de mobiliser plus de ressources en personnel sur les aspects prioritaires. Par ailleurs, l'OFAG prévoit de mener des entretiens annuels avec les représentants des cantons. La Délégation des finances

considère que les mesures nécessaires ont été engagées et qu'il n'y a pas de raison d'intervenir dans l'optique de la haute surveillance financière.

Développement de la politique agricole 2018–2021

Le 4 novembre 2015, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur les enveloppes financières 2018–2021 destinées à l'agriculture. Étant donné qu'il est prévu de maintenir les mesures de la politique agricole 2014–2017 (PA 14–17) pendant quatre années supplémentaires, les ressources financières mises à disposition devraient rester du même ordre. Comme la PA 14–17 a engendré un grand bouleversement du système de paiements directs, et que ce dernier s'étend sur un cycle de huit ans, il convient de ne pas proposer de nouvelles modifications de la loi pour la période 2018–2021, parallèlement au message sur les enveloppes financières. Au contraire, il s'agit de consolider et d'optimiser les mesures existantes au niveau des ordonnances.

Les montants des enveloppes financières ont été fixés sur la base du plan financier 2017. La baisse par rapport au niveau de 2015 résulte des coupes transversales du budget 2016 et des propositions élaborées dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019. L'agriculture doit contribuer à la réduction des charges à hauteur de 72 à 96 millions de francs par an.

La consultation a duré jusqu'au 18 février 2016 et le message du Conseil fédéral sera vraisemblablement adopté au cours du deuxième trimestre 2016. Les Commissions des finances se prononceront sur ce projet dans le cadre de la procédure de corapport et, conformément aux nouvelles dispositions de l'art. 50, al. 3, LParl, elles défendront leurs propositions directement devant les conseils.

En 2015, le CDF a évalué la conception, les coûts et les effets des mesures d'amélioration structurelle en faveur de l'agriculture. Le rapport du CDF est une analyse d'impact extrêmement intéressante pour la Délégation des finances sur la question des aides à l'investissement dans l'agriculture. Comme les effets des aides à l'investissement n'ont encore jamais fait l'objet d'une analyse globale, les conclusions de cette étude revêtent aussi une grande importance politique: un bon tiers des projets (36 %) n'auraient pas vu le jour sans les aides à l'investissement, tandis qu'un quart environ auraient été reportés (11 %) ou réduits (13 %). Les aides n'ont influé sur la manière de réaliser le projet que pour 8 % des investissements. Dans 28 % des cas, les aides à l'investissement n'ont eu aucun effet: l'investissement aurait été réalisé exactement de la même manière s'il n'y avait pas eu de subvention (effet d'aubaine). Il apparaît donc clairement que les aides à l'investissement ont comme effet primaire de renforcer les effets positifs ou négatifs des investissements qui seraient réalisés si les aides à l'investissement n'existaient pas. Elles ne modifient l'impact des investissements que dans un deuxième temps.

Dans son évaluation, le CDF ne constate globalement aucune lacune grave susceptible de remettre en question la conception ou l'efficacité des aides à l'investissement. Il relève toutefois que des améliorations sont possibles dans certains domaines. Premièrement, le curseur pourrait glisser en direction d'une plus grande rentabilité des investissements agricoles soutenus et, deuxièmement, la prise en compte des interdépendances avec d'autres domaines de la politique agricole pourrait aussi déboucher sur une meilleure conception.

La Délégation des finances remettra cet objet à l'ordre du jour en 2016, dès que la Commission des finances du conseil prioritaire aura déposé son co-rapport sur le développement de la politique agricole. Elle définira alors la suite de la procédure.

4.7.3 **Domaine des EPF: conduite stratégique**

En 2014, la Délégation des finances s'était intéressée à la question des partenariats public-privé (PPP), et plus particulièrement à celui du Quartier Nord de l'EPFL. Elle avait mis l'accent sur les risques financiers encourus par la Confédération et constaté certains problèmes de gouvernance. Elle avait jugé nécessaire d'intervenir au niveau de la fonction de surveillance du Conseil des EPF (CEPF) et de sa capacité à s'imposer à l'égard des institutions des EPF. Elle avait alors décidé de suivre ce dossier et avait pris acte de l'intention du CDF de procéder à un audit de l'organisation et du rôle du CEPF en 2015. La délégation attendait les résultats de cet audit avec d'autant plus d'intérêt que, en 2015, le CDF a dû adresser à deux reprises une notification au chef du DEFR en vertu de l'art. 15, al. 3. LCF. Dans le premier cas, il s'agissait d'une escroquerie en rapport avec un projet de recherche de l'EPFL financé en partie par des tiers et, dans le second, d'un dépassement massif d'un crédit d'engagement pour un chantier (voir ch. 3.2.3).

Fin novembre 2015, la Délégation des finances a discuté du rapport d'audit du CDF du 12 octobre 2015 sur l'efficacité de la conduite stratégique et de la surveillance exercée par le CEPF. Elle a pris acte du bilan globalement positif tiré par le CDF. L'audit a montré que le CEPF assumait ses compétences légales d'organe de conduite stratégique de manière appropriée. Le CDF a recommandé au DEFR des modifications concrètes de la loi sur les EPF afin de préciser la fonction de surveillance générale du CEPF et d'exclure les possibilités de recours contre les mesures de surveillance qu'il ordonne. Il a également formulé d'autres recommandations concernant les personnes qui composent les organes de conduite et les réglementations en matière d'activités accessoires.

La Délégation des finances constate que la surveillance du domaine des EPF exercée par le CEPF est limitée du fait de la grande autonomie dont jouissent les institutions assujetties en vertu de la loi. Il lui semble particulièrement problématique que les institutions du domaine des EPF aient la possibilité de recourir contre les mesures de surveillances ordonnées par le CEPF devant un tribunal. En 2012, l'EPFL a par exemple recouru contre une décision du CEPF devant le Tribunal administratif fédéral. D'ici fin 2017, le Conseil fédéral veut examiner la question du recours contre les mesures de surveillance ordonnées par le CEPF dans le cadre de la révision totale de la loi sur les EPF.

4.7.4 **Projet clé en matière de TIC: novo SIPAC du Secrétariat d'État à l'économie**

Évolution du projet novo SIPAC

Comme elle l'a déjà signalé au ch. 4.7.5 de son rapport d'activité 2014, la Délégation des finances suit depuis 2012 ce projet de renouvellement du système de paiement de l'assurance-chômage. Fin novembre 2014, elle avait examiné un rapport d'audit du CDF concernant ce projet. Le CDF y constatait que les adaptations de l'organisation de projet et le travail de conception avaient encore pris du retard en raison des cas de corruption découverts à l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Dans l'ensemble, il avait considéré qu'une introduction réussie de novo SIPAC était possible, mais pas encore définitivement garantie. Un autre audit du CDF réalisé au printemps 2015 a montré que, à ce moment-là, le projet était en péril et risquait d'être interrompu. Le CDF a alors recommandé au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) d'achever les investigations visant au maintien du système actuel dans les meilleurs délais et d'envisager la suite de la procédure de manière globale.

Les retards du projet annoncés par le DEFR ainsi que les constatations du CDF ont incité la Délégation des finances à s'intéresser de près à l'évolution de ce projet et aux mesures prises, ce qu'elle a fait dans le cadre de trois entretiens avec des représentants du DEFR et du SECO. Elle a été informée de l'interruption du projet à fin juin 2015. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC a pris cette décision en raison de l'apparition de nouveaux risques et de difficultés rencontrées dans le développement du projet et, par voie de conséquence, de l'impossibilité d'atteindre les objectifs du projet. Une réévaluation complète du projet a révélé que, sur le plan technique et vu le délai de réalisation prévu, les objectifs initialement fixés ne pourraient être atteints qu'au prix de risques extrêmement élevés. La commission de surveillance s'est en l'occurrence appuyée sur une expertise externe ainsi que sur les recommandations du CDF.

Début août 2015, un arrangement sur les modalités de l'interruption du projet a pu être conclu de manière définitive et d'un commun accord avec le fournisseur de prestations. Des représentants du DEFR ont informé la Délégation des finances sur le contenu de cet arrangement à sa séance de fin août 2015. La situation n'était pas très confortable pour le SECO, car l'entreprise concernée demeure responsable de l'entretien de l'ancien système. Il fallait donc parvenir à une solution à l'amiable afin d'éviter un conflit juridique. Les parties se sont engagées irrévocablement et sans réserve pour solde de tout compte. Il a notamment été possible de garantir la pleine maintenance du SIPAC jusqu'en 2021: les délais de réaction, la disponibilité et le transfert de connaissances ont été définis précisément. La Délégation des finances a qualifié la solution trouvée de globalement pragmatique. Elle reviendra sur ce dossier au printemps 2016, lorsque le rapport final sur novo SIPAC sera disponible.

Organisation de l'assurance-chômage

En rapport avec le projet informatique novo SIPAC, la Délégation des finances a aussi pu constater certaines lacunes en matière de gouvernance. Ces dysfonctionnements avaient déjà été mis en évidence 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 proposait donc, entre autres, d'envisager une réorganisation complète des structures de l'assurance-chômage, à savoir une intégration renforcée, voire complète, des structures de l'assurance-chômage au sein de l'administration fédérale (SECO) ou 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 délimitation de compétences et de responsabilités rencontrés par le projet novo SIPAC s'expliquent aussi par les interactions entre les structures de l'assurance-chômage et celles du SECO. C'est pourquoi, mi-mars 2015, elle a invité le DEFR à adapter l'organisation de l'organe de compensation de l'assurance-chômage dans un délai raisonnable, en soulignant que les structures de l'assurance-chômage devaient impérativement évoluer dans le sens des propositions formulées dans le rapport d'enquête du professeur Saxer, à savoir être entièrement intégrées dans le SECO ou externalisées de l'administration fédérale.

Le chef du DEFR a répondu à la Délégation des finances le 4 juin 2015 en l'informant que, à la suite du rapport Saxer, en novembre 2014 il avait chargé M. Klaus Hug, ancien directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) de développer des modèles d'organisation pour l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Il s'agit, entre autres, de garantir une exécution efficace de l'assurance-chômage et de veiller tant au respect des règles de gouvernance de la Confédération qu'à une attribution claire des responsabilités et des compétences de décision. Le Conseil fédéral recevra vraisemblablement en 2016 un rapport sur les mesures mises en œuvre et sur les autres modifications éventuellement nécessaires. La Délégation des finances s'intéressera en temps utile aux nouvelles structures proposées.

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

4.8.1 Visite d'information auprès du Secrétariat général du DETEC

Une sous-délégation de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès du Secrétariat général du DETEC en août 2015. L'objectif était de se faire une idée des tâches d'état-major que ce service exerce pour le département. Les thèmes principaux de cette visite ont été les structures et les principes de conduite du secrétariat général, le pilotage dans les domaines de l'informatique et des achats, et la conduite des entreprises liées à la Confédération. Les discussions ont aussi porté sur la collaboration au sein du département et avec les services extérieurs, sur la structure du contrôle de gestion et du SCI, ainsi que sur les enjeux et la gestion des risques. La sous-délégation s'est également informée des structures de conduite de l'informatique et du pilotage des marchés publics.

Grâce à cette visite d'information, la sous-délégation a obtenu une bonne vue d'ensemble des tâches multiples accomplies par le secrétariat général en sa qualité d'état-major du DETEC. Il en est ressorti une impression globalement positive de la direction du département. Il convient surtout de souligner les améliorations réalisées ces dernières années dans les domaines de l'informatique et des marchés publics, domaines dans lesquels le DETEC dispose désormais d'un contrôle de gestion bien structuré et efficace. Cette visite n'a laissé aucune question spécifique en suspens pour la sous-délégation. Elle a néanmoins formulé une remarque à l'attention du Secrétariat général du DETEC au sujet de la gouvernance de l'Office fédéral des routes (OFROU): cet office assume un volume de tâches qui est considérable et les enjeux qu'il doit gérer dans ses différents rôles sont nombreux (législation, planification, maître d'ouvrage, surveillance, régulation). La sous-délégation a donc recommandé au DETEC de ne pas perdre de vue cet aspect. La Délégation des finances reprendra ce dossier en 2016, lors de son prochain entretien avec le chef du DETEC.

4.8.2 Marchés publics au sein du DETEC

Au ch. 4.8.1 de son rapport d'activité 2014, la Délégation des finances avait fait état d'un audit du CDF de fin 2013 sur les acquisitions par la centrale de l'OFROU (hors marchés publics des routes nationales). Dans son rapport, le CDF avait 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 plusieurs recommandations. La Délégation des finances s'était inquiétée que, dans un office qui adjuge d'aussi grands marchés publics, le savoir-faire assurément disponible ne soit pas mis à profit systématiquement dans tous les secteurs. Elle avait également été surprise du nombre élevé des adjudications de gré à gré. Cela l'avait amenée à adresser diverses questions au DETEC au sujet des mesures engagées. La Délégation des finances a pu approfondir ces aspects à mi-avril 2015 lors d'un entretien avec le chef du DETEC. Elle a été informée que

l'OFROU avait commencé à concrétiser les recommandations du CDF et que certaines étaient déjà mises en œuvre. Un point était encore ouvert, à savoir la création, préconisée par le CDF, d'un service d'achat central. À cette fin, l'OFROU veut mobiliser quatre postes qui doivent être compensés, à terme, dans d'autres domaines. La Délégation des finances gardera cet objet en suspens et y reviendra après l'audit subséquent prévu par le CDF.

Lors de cet entretien de la mi-avril 2015 avec le chef du DETEC, la Délégation des finances a également abordé l'audit des achats réalisé par le CDF auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). À la suite de cet audit, le CDF a recommandé à l'office de mettre en place une planification de ses achats, d'élaborer des directives d'exécution pour les transactions susceptibles d'être qualifiées de subventions et d'avoir une approche plus restrictive en matière d'adjudication de gré à gré. La Délégation des finances a pu prendre acte que l'OFEN avait lancé différentes mesures et qu'il était en train de réorganiser la planification de ses achats. L'OFEN a aussi démontré que ces nombreuses adjudications de gré à gré concernaient pour la plupart des marchés ne dépassant pas le seuil légal et, en partie, des achats subséquents. La chef du DETEC a aussi souligné que, pour toutes ces adjudications, les dispositions de la loi avaient été respectées. Elle a en outre fait remarquer que les appels d'offres portant sur de très petits marchés représentaient une très lourde charge, tant pour la Confédération que pour les entreprises – surtout pour les PME. Il convient donc de trouver le bon équilibre entre la taille du marché et la charge administrative. Forte des informations obtenues, la Délégation des finances a clos ce dossier, mais elle va continuer à s'intéresser à la question des adjudications de gré à gré (voir ch. 3.4.4).

4.8.3 Projet clé en matière de TIC: SIAC de l'Office fédéral des routes

Le système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) doit remplacer les trois anciens systèmes de gestion des données sur l'admission des véhicules, l'admission des conducteurs et les mesures administratives. Le Conseil fédéral a inscrit ce projet dans la liste des projets clés en matière de TIC en avril 2013. En raison de plusieurs retards, à la fin du mois d'avril 2014 le comité du projet SIAC avait décidé de reporter l'introduction du système d'un an, jusqu'à Pâques 2015. À la suite d'un audit mené au printemps 2014, le CDF a relevé que des risques considérables persistaient et que le nouveau délai était réaliste, mais ambitieux. Il a aussi qualifié de faiblesse importante le fait que la planification du projet ait été établie sur des bases peu précises (par ex. description lacunaire des fonctionnalités) et que, pour cette raison, elle ait dû être modifiée plusieurs fois.

En avril 2015, lors d'un entretien avec le chef du DETEC, la Délégation des finances a été informée de l'état du projet. Il s'en est suivi une discussion sur la suite de la procédure et elle a alors appris que la date d'introduction avait été reportée une nouvelle fois d'un an. Les informations contenues dans le rapport du Conseil fédéral sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC à fin 2014 étaient donc déjà dépassées. C'est notamment à cause des temps de réactions insuffisants du

système que la date d'introduction a été reportée. Les mesures mises en place n'ont cependant pas porté leurs fruits de sorte que, le 25 août 2015, l'OFROU a décidé de chercher un nouveau partenaire pour achever le projet SIAC. Cette décision a été justifiée par des divergences insurmontables entre l'office fédéral et le fournisseur sur l'interprétation du contrat d'entreprise.

Par suite de ces développements, l'état du projet SIAC figurant dans le rapport du Conseil fédéral sur l'état d'avancement des projets clés en matière de TIC au 30 juin 2015 était lui aussi déjà obsolète. La Délégation des finances a donc renoncé à discuter des informations sur le SIAC fournies dans ce rapport. Fin août 2015, elle a en outre pris acte de la décision du CDF de mener un audit durant l'automne 2015, afin de comprendre pourquoi ce projet a été reporté plusieurs fois et a finalement dû être interrompu. La Délégation des finances reviendra sur ce sujet au printemps 2016, après avoir pris connaissance du rapport d'audit du CDF. Elle est surtout intéressée par les mesures qui permettront d'atteindre les objectifs du projet et par les conséquences qu'elles entraîneront en termes de coûts et de délais.

4.9 Relations extérieures

4.9.1 Entretien avec la Cour fédérale des comptes d'Allemagne

La Délégation des finances s'est informée auprès de représentants de la Cour des comptes allemande sur les audits que cet organe réalise dans le domaine des techniques d'information et de communication de l'armée allemande. Elle voulait notamment savoir si les problèmes constatés en Suisse existaient aussi en Allemagne et quelles mesures étaient prises pour les pallier.

L'entretien a montré que le cadre général était encore plus complexe pour l'armée allemande qu'il ne l'est pour l'armée suisse, notamment du fait de la collaboration avec des partenaires internationaux (comme l'OTAN) et des engagements à l'étranger (par ex. en Afghanistan), qui nécessitent la prise en compte d'une multitude de réglementations. Dans ce contexte, le maître mot est l'interopérabilité. Au niveau de la conception des systèmes, l'aspect déterminant est que la longue durée d'utilisation soit intégrée dans le projet dès le départ. Des difficultés peuvent aussi surgir si l'on renonce à un développement interne et que l'on emploie des produits commerciaux d'un trop grand nombre de fournisseurs différents, car cela entraîne une énorme charge de travail pour les mises à jour. Un autre aspect relevé par la Cour des comptes allemande est la nécessité de coordonner les spécifications techniques à un stade précoce. Il s'agit non seulement de savoir qui a besoin de quelles informations, où et à quel moment, mais aussi quels sont les moyens de transmission disponibles.

L'armée allemande a commencé à privatiser certaines parties de son informatique en 2006. Toutefois, cette externalisation n'a pas été menée dans des conditions favorables. L'armée n'avait pas une influence déterminante sur le consortium mandaté. Le contrat, qui a été conclu pour une durée de 10 ans, compte 17 000 pages, dont 12 000 pour la liste des prestations. Il prévoit aussi des montants annuels fixes

totalisant 6,4 milliards d'euros. Dans le cadre d'un projet subséquent, une société interne à l'armée allemande a été fondée. Elle est dirigée comme une entreprise, fournit des prestations de marché et a des coûts transparents. La Cour des comptes allemande a approuvé cette approche en formulant une série de recommandations.

La Délégation des finances a pu constater que l'armée allemande et l'armée suisse rencontraient des problèmes similaires dans le domaine des TIC: la complexité et les problèmes des projets informatiques sont sous-estimés; les projets durent généralement trop longtemps; les retards et les surcoûts sont la règle, parce que les paramètres sont très souvent modifiés ou que les exigences ne sont pas définies de façon suffisamment précise. Tout cela la renforce dans sa volonté de suivre attentivement les projets informatiques de la Confédération, en mettant l'accent systématiquement sur ces faiblesses. Les échos de l'économie privée montrent aussi régulièrement que les projets dont la durée prévue dépasse trois ans sont souvent confrontés à des difficultés et risquent de ce fait d'être interrompus.

5 Conclusions

Conformément à la mission qui lui est impartie, la Délégation des finances exerce la haute surveillance des 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'emploi efficace et ménager des fonds.

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 budget 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 d'une haute surveillance efficace des finances fédérales. 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.

Liste des projets informatiques clés

Au sein de l'administration fédérale, les projets informatiques suivants sont conduits comme projets informatiques clés (état au 15 octobre 2015):

- *GEVER Bund* de la Chancellerie fédérale (ChF);
- *ISS 2* (Interception System Schweiz, soutien aux mesures de surveillance) du Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP);
- *Programme FMÜ* (élargissement des systèmes pour les mesures de surveillance) du CSI-DFJP;
- *CMS DDPS* (système de gestion de contenu) du Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS);
- *SDVN/Polydata* (système sécurisé de communication des données) de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP);
- *FITANIA*, du domaine de la défense (DDPS), relatif à l'infrastructure de conduite, aux technologies de l'information et au raccordement à l'infrastructure de réseau de l'armée;
- *BLSV / ar*, qui porte sur les systèmes d'exploitation et de logistique d'armasuisse et du domaine de la défense (DDPS);
- *FISCAL-IT* visant à renouveler l'environnement informatique de l'Administration fédérale des contributions (AFC);
- *Refonte de la gestion du trafic* (mise à jour de plateformes centrales) de l'Administration fédérale des douanes (AFD);
- *SGE et localisation* (système de gestion de l'engagement) de l'AFD;
- *UCC* (Unified Communication & Collaboration) de l'UPIC destiné à remplacer le réseau téléphonique fixe et à l'intégrer dans la bureautique de l'administration fédérale;
- *IAM de la Confédération* (gestion des identités et des accès) de l'UPIC;
- *SPT2020* (systèmes de postes de travail 2020) de l'UPIC;
- *UNB*, de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT): mise en œuvre d'une nouvelle architecture de réseau pour la Confédération;
- *IVZ* de l'OFROU pour l'optimisation du système d'information relatif à l'admission à la circulation en collaboration avec les cantons.

Anciens projets informatiques clés

- *SNAP-EESSI* développé au sein de l'Office fédéral des assurances sociales pour l'échange électronique de données dans le domaine des assurances sociales (OFAS);
- *Plateforme dédiée aux impôts à la consommation* de l'AFD;
- *CMS nouvelle génération* (nouvelle plateforme de système de gestion de contenu) de l'OFIT;
- *Projet novo SIPAC* (renouvellement intégral de l'application de base SIPAC de l'assurance-chômage) de Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO);
- *ISN BSA*, de l'Office fédéral des routes (OFROU): modernisation du réseau d'infrastructure reliant les équipements d'exploitation et de sécurité des routes nationales.

Aperçu des dépenses et des recettes 2012

Office fédéral de l'agriculture

Compte d'Etat (CHF)

3 343 216 339

Numéro du compte	Crédits	Bénéficiaires	
Charges			3 577 710 187
1062/A2100.0001	Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	OFAG	37 097 402
1062/A2109.0001	Autres charges de personnel	OFAG	501 990
1062/A2113.0001	Location de locaux	OFCL	2 993 900
1062/A2114.0001	Charges de biens et services liées à l'informatique	Organisations privées	8 951 349
1062/A2115.0001	Charges de conseil	Organisations privées et Agroscope	5 752 869
1062/A2119.0001	Autres charges d'exploitation	Organisations privées	4 388 472
1062/A2310.0139	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO)	FAO	7 420 416
1062/A2310.0141	Contributions à la recherche	Organisations privées et Agroscope	6 073 270
1062/A2310.0142	Mesures de lutte	Cantons	1 907 226
1062/A4100.0001	Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (non compris dans les dépenses totales)	Entreprises	3 757 962

Numéro du compte	Crédits	Bénéficiaires	
1062/A2180.0001	Amortissement du patrimoine administratif		4 201 224
1062/A2111.0120	Dépenses d'exploitation, contrôle du trafic des animaux	Organisation privée dont la Confédération est l'actionnaire majoritaire	9 672 182
1062/A2310.0143	Mesures contre l'ESB: élimination des sous-produits animaux	Agriculteurs et entreprises	47 505 772
1062/A2310.0140	Vulgarisation agricole	Organisations privées et publiques	11 999 999
1062/A2310.0144	Sélection végétale et animale	Organisations privées	37 958 499
1062/A2310.0341	Aides à la reconversion professionnelle	Agriculteurs	119 055
1062/A4200.0111	Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture	Agriculteurs	53 999 734
1062/A4200.0112	Aide aux exploitations	Agriculteurs	825 386
1062/A4300.0107	Améliorations structurelles dans l'agriculture	Agriculteurs	86 999 779
1062/A2310.0145	Promotion des ventes	Organisations privées	55 899 562
1062/A2111.0121	Administration, soutien du prix du lait	Organisation privée	2 741 070
1062/A2310.0146	Suppléments accordés à l'économie laitière	Agriculteurs	297 996 611
1062/A2111.0122	Indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande	Organisation privée	6 500 000
1062/A2310.0147	Aides à la production animale	Entreprises et organisations privées	4 989 965
1062/A2310.0148	Aides à la production végétale	Agriculteurs	71 976 437
1062/A2310.0149	Paiements directs généraux, agriculture	Agriculteurs	2 177 894 360

Numéro du compte	Crédits	Bénéficiaires	
1062/A2310.0150	Paielements directs écologiques, agriculture	Agriculteurs	631 299 670
1062/A2190.0010	Versement dans des fonds de réserve	OFAG	43 985
Versements à des exploitations agricoles			3 338 962 511
Versements à d'autres bénéficiaires			238 747 828
Revenus			-234 493 848
1062/E1200.0100	Recettes provenant de la vente aux enchères de contingents		-216 819 595
1062/E1300.0001	Emoluments		-3 174 667
1062/E1300.0010	Compensations		-5 040 129
1062/E1300.0107	Participation du Liechtenstein au financement des mesures de soutien du marché		-89 747
1062/E1500.0001	Autres revenus		-79 724
1062/E1300.0108	Revenus, contrôle du trafic des animaux		-8 981 857
1062/E1400.0113	Revenus d'intérêts sur les crédits d'investissement et les aides aux exploitations		-308 128

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

(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
<i>Recensement de l'ensemble du personnel informatique de la Confédération</i> 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 28 octobre 2015, le Conseil fédéral a informé la Délégation des finances que, depuis fin 2014, les unités administratives de l'administration fédérale centrale indiquent le rôle du personnel informatique dans le système d'information concernant le personnel de l'administration fédérale (BV PLUS). Dans la documentation complémentaire du compte d'État 2014 (pages 17 et 18) destinée aux Commissions des finances, l'UPIC a présenté pour la première fois une évaluation largement automatisée des effectifs du personnel informatique à l'échelon des unités administratives.	La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.
<i>Directives en matière de TIC</i> 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.	Par courrier du 28 octobre 2015, le Conseil fédéral a communiqué à la DélFin qu'il ne voyait pour le moment aucune nécessité d'intervenir dans ses directives informatiques pour y régler la mise en œuvre des prescriptions. La Délégation des finances en a pris acte au début de 2015 et ne voit pas la nécessité d'intervenir.	La recommandation a été acceptée.
<i>Projets clés en matière de TIC</i> 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	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 infor-	La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.

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

Avis du Conseil fédéral

Etat

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.

matiques de l'armée en tenant compte de la nature particulière des projets d'armement.

Les directives informatiques du Conseil fédéral ont été adaptées en conséquence avec effet au 1^{er} juillet 2015.

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 la chef du DFF, a présenté une solution de compromis sur les modalités de ces crédits. La délégation a accepté la solution proposée fin 2014.

Conformément à cette procédure, le Parlement a accepté le crédit d'engagement du programme FMU (développement du système de surveillance des télécommunications) et le Conseil fédéral lui a transmis les messages sur le Programme SPT2020 (nouvelle génération des systèmes de postes de travail) et sur la réalisation et l'introduction d'un produit GEVER standardisé.

La recommandation a été acceptée. Elle a été mise en œuvre en substance.

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.

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 centralisés 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.

La recommandation a été acceptée. Elle a été mise en œuvre en grande partie.

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

Avis du Conseil fédéral

Etat

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 28 octobre 2015, le Conseil fédéral a communiqué à la Délégation des finances que les postes du pool de chefs de projet interne avaient été mis au concours, que les premiers postes étaient occupés et qu'ils avaient été attribués aux projets clés en matière de TIC. L'appel d'offres OMC pour le pool externe est en préparation, en concertation avec les départements.

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 notamment de mieux coordonner et relier méthodes de conduite de projet et gestion de projet par l'organisation permanente. La Délégation des finances attend en outre des directions d'office que, avant d'adjuger des contrats 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.

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-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.

Le 28 octobre 2015, le Conseil fédéral a communiqué à la Délégation des finances que, lors de l'introduction de la méthode de gestion de projet HERMES 5, l'UPIC avait informé en particulier la direction des offices au sujet des tâches et responsabilités de l'organisation permanente dans le cadre du déroulement des projets informatiques. Il les a également instruites si elles le souhaitaient. Grâce à l'instrument de contrôle de gestion et de gestion du portefeuille de projets informatiques («Cockpit TIC»), les directions d'office peuvent obtenir de la part des services compétents des informations actuelles et adaptées à leur niveau hiérarchique sur l'état des projets informatiques majeurs. Le 1^{er} juillet 2015, le Conseil fédéral a en outre

La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.

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

Avis du Conseil fédéral

Etat

édicte des prescriptions supplémentaires (notamment au sujet des services qui valident les projets au sein de l'organisation permanente) qui sont applicables en particulier aux grands projets informatiques de l'administration fédérale (dont le coût total dépasse 5 millions de francs).

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.

Le 1^{er} juillet 2015, le Conseil fédéral a en outre édicté des prescriptions supplémentaires (notamment au sujet du rôle de mandant et du positionnement de l'assurance qualité dans l'organisation de projet) qui sont applicables en particulier aux grands projets informatiques de l'administration fédérale (dont le coût total dépasse 5 millions de francs).

Pour éviter de diluer les responsabilités, le Conseil fédéral a renoncé à une centralisation du contrôle de gestion. La proposition consistant à examiner dans quelle mesure un pool de spécialistes du contrôle de gestion des projets informatiques pourrait contribuer au succès de ces projets ne pourra être analysée que lorsque les premiers résultats du pool de chefs de projet seront connus.

Fin 2015, la Délégation des finances a maintenu l'exigence d'un examen sur l'opportunité de centraliser le contrôle de gestion (pilotage et surveillance) au sein d'un seul service, surtout pour ce qui concerne les projets clés en matière de TIC.

La recommandation a été acceptée. Elle n'a été mise en œuvre que partiellement.

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

Avis du Conseil fédéral

Etat

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 département, ce qui introduira un niveau de contrôle supplémentaire au-dessus de l'unité administrative compétente.

Le 28 octobre 2015, le Conseil fédéral a communiqué à la Délégation des finances que, depuis début 2015, les services compétents ont l'obligation de gérer les projets informatiques dont le coût total dépasse 400 000 francs ainsi que les applications dont les frais d'exploitation dépassent 250 000 francs par an dans le système de gestion de portefeuille centralisé (Cockpit TIC). Le lien entre le Cockpit TIC et les instruments de gestion de projet n'a pas pu être examiné pour des questions de ressources et de coûts. Cet examen se fera en 2016. Conformément aux directives du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2015, l'unité administrative compétente demeure responsable de la validation du projet.

Depuis janvier 2016, l'UPIC soumet tous les grands projets informatiques (y compris les projets clés) à une évaluation indépendante avant leur validation, sur la base d'une grille de contrôle uniforme. À la suite de cette évaluation, l'UPIC adresse des recommandation au service chargé de la validation et il en informe le département de tutelle.

La recommandation a été acceptée. Elle a été mise en œuvre en grande partie.

Développement des rapports adressés au Conseil fédéral

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

Le 28 octobre 2015, le Conseil fédéral a communiqué à la Délégation des finances que le contrôle de gestion stratégique en matière de TIC destiné au Conseil fédéral était régulièrement adapté en fonction des exigences récentes. Les recommandations du CDF de juillet 2015 seront mises en œuvre de manière échelonnée d'ici fin 2016.

La recommandation a été mise en œuvre en grande partie.

(Ch. 3.3.1) Stratégie informatique de la Confédération: Stratégie informatique 2016–2019

Recommandation de la Délégation des finances du 11 juin 2015 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
<i>Planification informatique à moyen terme</i> Dans la perspective de la prochaine révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF), la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'examiner le potentiel d'amélioration du système actuel de pilotage financier de l'informatique et de mettre en œuvre une planification informatique à moyen terme qui soit contraignante pour l'ensemble de l'administration fédérale.	La réponse formelle du Conseil fédéral est encore pendante. Il est prévu que le Conseil fédéral prenne une décision d'ici fin juin 2016 au sujet des directives sur la gouvernance de l'architecture informatique, ce qui devrait permettre de mieux exploiter les synergies. Cela doit inclure une planification à moyen terme de l'architecture informatique. En relation avec le pilotage financier et la planification informatique, il est prévu d'améliorer la gestion du portefeuille. En outre, la planification informatique doit gagner en importance d'une manière générale, comme cela apparaît aussi dans les ébauches de la nouvelle stratégie informatique. Les premières réflexions sur la révision de l'OIAF ont été faites, mais une révision ne sera engagée qu'après l'entrée en force de la stratégie informatique 2016–2019.	La recommandation a été acceptée et elle devrait être mise en œuvre.
Recommandations de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
<i>Centralisation du pilotage et du contrôle</i> La Délégation des finances est clairement de l'avis que la gestion et le pilotage centralisés doivent encore être renforcés s'agissant des fonctions transversales. Elle escompte qu'avec la nouvelle stratégie informatique, l'UPIC assumera sa fonction de façon plus énergique que par le passé et qu'elle développera le pilotage global de l'informatique de la Confédération. A cette fin, il est impératif de définir une architecture informatique de l'administration fédérale, mais aussi de viser une plus grande	Voir les explications sous «Planification informatique à moyen terme».	La recommandation a été acceptée et elle devrait être mise en œuvre.

Recommandations de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
standardisation des services informatiques dont les unités administratives ont besoin et qui ont une fonctionnalité et une qualité identiques ou semblables, ce afin de pouvoir les piloter et les gérer de manière centralisée.		
<i>Architecture de l'informatique de la Confédération</i> La Délégation des finances souhaite qu'à l'avenir les synergies interdépartementales soient identifiées et exploitées en temps utile. C'est pourquoi elle recommande au Conseil fédéral d'intégrer dans la stratégie informatique de la Confédération 2016–2019 la mise en place d'une gestion de l'architecture informatique fédérale, y compris une planification à moyen terme de l'architecture de l'informatique à l'échelon de la Confédération. La Délégation des finances va suivre attentivement le développement de l'architecture informatique de la Confédération dans l'optique de la haute surveillance.	Voir les explications sous «Planification informatique à moyen terme».	La recommandation a été acceptée et elle devrait être mise en œuvre.
<i>Révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale</i> La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'examiner si les compétences et le pouvoir d'instruction de l'UPIC sont définis de façon suffisamment claire dans l'OIAF et s'ils peuvent être étendus, et de définir le rôle qui doit être attribué au Conseil informatique de la Confédération (CI).	Voir les explications sous «Planification informatique à moyen terme».	La recommandation a été acceptée et elle devrait être mise en œuvre.

(Ch 3.4.1) 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

Veiller simultanément à la légalité et à l'efficacité économique des achats

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.

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.

Le 15 octobre 2015, la chef du DFF a communiqué à la Délégation des finances que le Conseil fédéral avait pris connaissance des remarques qu'elle avait formulées dans le cadre de la consultation relative à la révision de l'Org-OMP et qu'il en tiendrait compte lors de la rédaction du projet de révision de l'Org-OMP.

Le Conseil fédéral a adopté la révision de l'Org-OMP le 18 novembre 2015.

La recommandation a été acceptée, précisée ultérieurement et partiellement 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;

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.

Le 12 septembre 2015, dans le cadre de sa prise de position relative à la révision de l'Org-OMP, la Délégation des finances a communiqué au Conseil fédéral qu'elle avait de

La recommandation a été acceptée, précisée ultérieurement et mise en œuvre en grande partie.

Recommandations de la Délégation des finances du 4 septembre 2014
à l'attention du Conseil fédéral

Avis du Conseil fédéral

Etat

- c) l'ordonnance indique clairement que les services d'achat centraux doivent vérifier régulièrement que les dispositions de la convention de délégation sont respectées.

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

grandes réserves à l'égard de l'élargissement des possibilités de délégation à un nouveau type de «délégation liée à un projet d'acquisition spécifique». Elle attend du Conseil fédéral qu'il tire les leçons du projet INSIEME et – avec ou sans l'introduction de la délégation liée à un projet d'acquisition spécifique dans l'Org-OMP – qu'il veille à ce que les délégations de la compétence d'acquisition n'augmentent pas et que les services d'achat centraux exercent leur obligation de contrôle dans ce domaine.

Le 15 octobre 2015, la chef du DFF a communiqué à la Délégation des finances que le Conseil fédéral avait pris connaissance des remarques qu'elle avait formulées dans le cadre de la consultation relative à la révision de l'Org-OMP et qu'il en tiendrait compte lors de la rédaction du projet de révision de l'Org-OMP.

Le Conseil fédéral a adopté la révision de l'Org-OMP le 18 novembre 2015. Les délégations des compétences d'acquisition y sont réglées de manière plus précise.

Renforcer le rôle de l'OFCL dans le processus de controlling des achats

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:

- 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;

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.

Le 15 octobre 2015, la chef du DFF a communiqué à la Délégation des finances que le Conseil fédéral avait pris connaissance des remarques qu'elle avait formulées (notamment la mise en œuvre complète de la recommandation 4) et

La recommandation a été acceptée, précisée ultérieurement et mise en œuvre en substance.

Recommandations de la Délégation des finances du 4 septembre 2014
à l'attention du Conseil fédéral

Avis du Conseil fédéral

Etat

c) toutes les anomalies constatées par l'OFCL soient énumérées de manière transparente dans le rapport à l'intention du Conseil fédéral.

qu'il en tiendrait compte lors de la rédaction du projet de révision de l'Org-OMP.

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.

Par courrier du 19 août 2015 adressé à la Délégation des finances, le Conseil fédéral a précisé que, dans le «set de reporting» 2014 destiné à la Délégation des finances, le contrôle centralisé des mesures se limiterait à une présentation de l'auto-déclaration des départements et de la Chancellerie fédérale, sous forme de pourcentage du degré de réalisation des mesures.

La recommandation a été acceptée, précisée ultérieurement et mise en œuvre en substance.

(Ch. 3.4.2) 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
<i>Sanctions à l'encontre des soumissionnaires fautifs</i> 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»).	Le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de révision de la LMP et de l'OMP le 1^{er} avril 2015. Celui-ci contient des mesures permettant de sanctionner les soumissionnaires fautifs.	La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.
<i>Publication des adjudications sur www.simap.ch</i> 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, l'objet du marché et le prix d'adjudication pour tous les contrats d'une valeur supérieure à 50 000 francs).	Le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de révision de la LMP et de l'OMP le 1^{er} avril 2015. La demande de la Délégation des finances y a été intégrée.	La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.
<i>Droit de regard et contrôle des prix dans les situations de monopole</i> 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.	Le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de révision de la LMP et de l'OMP le 1^{er} avril 2015. La demande de la Délégation des finances y a été intégrée.	La recommandation a été acceptée. Elle est en phase de mise en œuvre.

(Ch. 4.1.1) 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
<i>Appels d'offres conformes au droit des marchés publics</i> 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.	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.	La recommandation a été rejetée.
<i>Centralisation du pilotage et du contrôle</i> 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.	Le 13 novembre 2013, le Conseil fédéral a décidé de confier à la Chancellerie fédérale le pilotage centralisé, la responsabilité et les compétences nécessaires en vue de l'acquisition et de la réalisation (adaptation des produits au standard de la Confédération et standardisation) des produits standard GEVER. La mise en œuvre concrète est sous la responsabilité des départements.	La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.
<i>Pilotage au moyen d'un crédit d'engagement</i> 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. 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.	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). Etant 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. Le 13 mars 2015, après plusieurs interventions de la Délégation des finances, le Conseil fédéral a décidé de soumettre un message au Parlement pour solliciter un crédit d'engagement.	La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.

Recommandations de la Délégation des finances du 5 juin 2013
à l'attention du Conseil fédéral

Avis du Conseil fédéral

Etat

Introduction généralisée de GEVER et acceptation par les utilisateurs

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.

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.

La recommandation a été rejetée.

(Ch. 4.6.2) Système de contrôle interne de l'administration fédérale

Recommandation de la Délégation des finances du 10 juillet 2015 à l'attention de la chef du DFF	Avis du Conseil fédéral	Etat
<i>Révision de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration</i> La Délégation des finances recommande au DFF d'entreprendre les démarches nécessaires afin de compléter l'art. 49 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA): Art. 49 Signature ³ Les directeurs de groupement et d'office règlent la délégation de signature dans leur domaine de compétence. <i>Les contrats, les décisions et les autres engagements formels de la Confédération qui portent sur un montant supérieur à 100 000 francs requièrent une double signature.</i> ⁴ (nouveau) <i>L'ouverture d'un compte bancaire nécessite une deuxième signature de l'Administration fédérale des finances.</i>	Dans sa réponse du 18 août 2015, la chef du DFF appuie la demande du CDF et de la Délégation des finances concernant le premier point (double signature) mais pas celle qui est faite dans le nouvel alinéa 4. Elle rejette cette proposition car l'ouverture d'un compte bancaire est déjà réglementée dans des directives. De plus, le risque qu'un compte bancaire soit ouvert sans droit est jugé très faible. Par courrier du 21 septembre 2015, la Délégation des finances a communiqué à la chef du DFF qu'elle maintenait sa recommandation en tous points. Dans sa réponse du 27 octobre 2015, la chef du DFF a communiqué à la Délégation des finances que le DFF mettrait en œuvre cette recommandation dans son intégralité. Le DFF proposera au Conseil fédéral, en concertation avec la Chancellerie fédérale, de soumettre une modification de la LOGA en ce sens aux Chambres fédérales dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019.	La recommandation a été acceptée et sera intégralement mise en œuvre.

(Ch. 4.7.4) 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

*Organisation de l'organe de compensation
de l'assurance-chômage*

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.

Dans sa prise de position du 4 juin 2015, le chef du DEFR indique que, à la suite du rapport Saxer, en novembre 2014 il a chargé Monsieur Klaus Hug, ancien directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) de développer des modèles d'organisation pour l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Une proposition concrète avec les modifications nécessaires sera soumise au Conseil fédéral au deuxième semestre 2015. Il s'agira, entre autres, de veiller au respect des règles de gouvernance de la Confédération et à une attribution claire des responsabilités et des compétences de décision.

La recommandation a été acceptée sur le principe. Sa mise en œuvre est à l'examen.

(Ch. 4.7.6 du rapport 2014) Secrétariat d'État à l'économie: SIFEM

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

Avis du Conseil fédéral

Etat

Objectifs stratégiques du SIFEM pour les années 2016 et 2017

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.

Le DEFR estime qu'il n'est pas nécessaire d'adapter les objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral. Chaque objectif est doté d'indicateurs et de chiffres clés que le SIFEM mesure et au sujet desquels il rend des comptes annuellement, de manière détaillée, dans ses rapport de gestion.

La recommandation a été rejetée.