Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2016

du 31 mars 2017

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) soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards.

Nous vous donnons ci-après un aperçu des principales affaires traitées en 2016.

31 mars 2017 Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Pirmin Schwander, conseiller national
Le vice-président, Jean-René Fournier, conseiller aux Etats

Condensé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2016. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

Stratégie informatique de la Confédération: la Délégation des finances a pris acte en février 2016 de la stratégie informatique 2016–2019. Elle a relevé qu'elle était très générale. Des aspects importants devaient, selon le Conseil fédéral, figurer dans le plan directeur (masterplan) qui a été adopté à fin juin 2016 et qui fixe des priorités en termes d'orientation des activités, de pilotage et de gestion de l'informatique, ainsi que de fourniture des prestations informatiques. De l'avis de la Délégation des finances, le plan directeur consiste avant tout en une énumération de projets, mais des éléments essentiels font défaut pour pouvoir disposer d'une vue d'ensemble complète. La délégation admet que la stratégie informatique et le plan directeur ont amélioré la situation. Néanmoins, elle pense qu'il est nécessaire d'aller plus loin. Elle relève en particulier l'absence persistante d'une gestion de portefeuille globale à l'échelle de l'administration fédérale ainsi que d'une architecture globale, ce qui complique la planification à moyen terme des projets informatiques. S'agissant de l'organisation et du financement des grands projets informatiques, il lui paraît déterminant que le gouvernement donne à l'avenir des informations concrètes relatives aux conséquences sur l'informatique de la Confédération dans ses messages. La Délégation des finances a donc proposé aux Commissions des institutions politiques d'examiner l'opportunité de compléter la loi sur le Parlement en ce sens. Pour elle, la transparence des coûts de l'informatique est un aspect de première importance. Le DFF est également d'avis que la question des coûts liés à l'exploitation et à la maintenance des systèmes informatiques a été beaucoup trop négligée jusqu'à présent.

Projets clés en matière de TIC: en novembre 2015, la Délégation des finances avait chargé le CDF d'évaluer la fiabilité des rapports établis à son intention, dans le cadre de l'audit des projets clés en matière de TIC. En juillet 2016, le CDF a recommandé à l'UPIC de renforcer la vérification de la plausibilité des rapports transmis par les départements. L'UPIC a déclaré qu'elle chercherait le contact avec les responsables de projet, afin d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente de ses exigences et en particulier de l'analyse de la valeur acquise. En revanche, elle s'oppose à une vérification matérielle plus approfondie des rapports, surtout pour des questions de manque de ressources, mais aussi pour éviter des redondances. La Délégation des finances a relevé une nette amélioration de la qualité des rapports sur l'avancement des projets ces deux dernières années. Toutefois, certaines indications sont encore trop peu pertinentes et le niveau de détail n'est pas toujours adapté aux destinataires. En ce qui concerne l'analyse de la valeur acquise, il y a encore des divergences par rapport aux prescriptions de l'UPIC. Un temps d'adaptation est nécessaire pour ce qui est des comptes rendus destinés à la haute surveillance et la Délégation des finances renonce par conséquent à exiger d'autres adaptations pour le moment. En revanche, elle reste fermement convaincue que le Conseil fédéral ne devrait pas seulement prendre acte de ces rapports, mais les approuver et donner

ainsi un signal clair montrant qu'il a pris toutes les dispositions nécessaires pour que le contenu des rapports sur l'état des projets soit conforme à la réalité. Pour sa part, le Conseil fédéral estime qu'une approbation à son niveau diluerait les responsabilités.

Contrôle stratégique des marchés publics: en octobre 2015, la Commission de gestion du Conseil des Etats a recommandé au Conseil fédéral d'étudier s'il existe un rapport entre l'absence de concurrence et l'importance des mandats subséquents dans le contexte de l'attribution des mandats d'expertise et de déterminer si les nouveaux instruments de contrôle des marchés publics permettent de mettre en relief les cas de «fournisseurs attitrés» et de lutter contre ce phénomène. Le Conseil fédéral présentera ses résultats dans le cadre de son prochain rapport complet, à l'automne 2017. En décembre 2015, le Tribunal fédéral a ordonné à l'OFCL de publier la liste des 40 créanciers du DFF les plus importants de l'exercice 2011 en termes de chiffre d'affaires, sans en caviarder les noms. A la lumière de ce jugement, la Délégation des finances a estimé que les informations concernant les fournisseurs les plus importants de l'administration fédérale en termes de chiffre d'affaires devraient être rendues publiques de manière spontanée. Le DFF prévoit de publier cette liste à partir de 2017. Dans leur rapport d'enquête sur le projet INSIEME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion avaient exigé une pratique restrictive en matière de délégation des compétences d'acquisition des services d'achat centraux aux différentes unités administratives. En septembre 2015, la Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de veiller à ce que le nombre de délégations de compétences n'augmente pas et à ce que les services d'achat centraux assument leur obligation de contrôle. Elle a constaté que le nombre et le volume des délégations n'ont pas changé de manière significative en 2015.

Révision des bases légales sur les marchés publics: en 2015, la Délégation des finances avait formulé trois recommandations à l'intention du Conseil fédéral, que celui-ci a largement reprises dans le projet de révision du droit des marchés publics mis en consultation. Premièrement, elle avait recommandé de créer, dans le cadre du controlling interdépartemental des achats, un instrument permettant d'identifier les fournisseurs qui ont livré à plusieurs reprises des prestations insuffisantes (liste de «moutons noirs»). Deuxièmement, elle avait recommandé d'étendre la publication dans SIMAP à tous les marchés dont le volume est inférieur aux valeurs seuils. Et enfin, troisièmement, elle avait recommandé de prévoir 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. Le Conseil fédéral a adopté le message concernant la révision de la loi fédérale sur les marchés publics à mi-février 2017. La Délégation des finances examinera dans quelle mesure ses recommandations ont été mises en œuvre, en veillant à s'assurer que les nouvelles dispositions permettront d'accélérer les procédures d'achat.

Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales: ces dernières années, la Délégation des finances s'est particulièrement intéressée aux domaines de l'informatique et des marchés publics, en mettant surtout l'accent sur une définition claire des tâches, compétences et responsabilités, sur les modalités des con-

trôles de la mise en œuvre et du respect des directives par la hiérarchie de même que sur le rôle dévolu aux offices fédéraux assumant des tâches interdépartementales dans leurs domaines respectifs. Jugeant qu'une intervention était nécessaire, elle avait chargé en 2014 le CDF de réaliser un audit auprès des offices assumant des tâches interdépartementales, à savoir l'OFCL, l'OFPER, l'AFF et l'UPIC. Le CDF est parvenu à la conclusion que leur rôle devrait être renforcé et qu'il conviendrait de leur attribuer des tâches et des compétences de surveillance supplémentaires dans les principaux domaines de risque. Pour sa part, le Conseil fédéral considère que les bases légales et les instruments actuels permettent déjà aux offices concernés d'assumer pleinement leurs tâches transversales. L'objectif des réformes réalisées ces dernières années (loi sur le personnel de la Confédération, nouveau modèle comptable de la Confédération, réforme de la péréquation, nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale) était de renforcer la responsabilité de conduite des départements et des unités administratives. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que l'exercice de tâches de surveillance et de contrôle par ces offices conduirait à un transfert non désiré, voire à une dilution des tâches et compétences. Par ailleurs, le Conseil fédéral a attribué des tâches supplémentaires à la Conférence des secrétaires généraux (CSG) qui doit désormais examiner préalablement les objets du Conseil fédéral dans le but de faire gagner du temps au gouvernement. La Délégation des finances est particulièrement intéressée à la manière dont la CSG assumera son nouveau rôle dans le domaine des tâches transversales (constructions, personnel, finances et informatique) et dont les offices assumant des tâches interdépartementales pourront faire valoir leur point de vue. Mais elle continue à se demander si un renforcement des offices assumant des tâches interdépartementales ne permettrait pas d'améliorer encore la qualité des tâches accomplies dans les domaines concernés – constructions, personnel, finances, informatique –, notamment grâce à une définition plus claire de leurs tâches, à une harmonisation des compétences et à une suppression des chevauchements et des redondances.

Genève internationale: au printemps 2015, 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 étaient principalement liés à son orientation stratégique, à la conduite exercée par la direction, à la surveillance exercée par son Conseil de fondation, à la culture d'entreprise ainsi qu'à des lacunes dans les processus d'achat et d'adjudication. La Délégation des finances a adressé différentes recommandations au DFAE et a pu constater, à fin novembre 2016, que la plupart d'entre elles avaient été mises en œuvre et que la situation à la FIPOI s'était notablement améliorée. S'agissant de la gouvernance, le DFAE et le DFF ont chargé un groupe de travail d'analyser la forme juridique de la FIPOI, de déterminer si la gouvernance du conseil de fondation répondait aux exigences de la Confédération et de proposer d'éventuelles mesures. Lors d'un entretien, à fin novembre 2016, la Délégation des finances a constaté que la Confédération et le canton de Genève avaient des positions diamétralement opposées quant à la composition du conseil de fondation et qu'ils ne donnaient pas la même importance aux exigences politiques et

professionnelles. Au sein même de la Confédération, il existe certaines divergences entre le DFAE et le DFF quant à la conception optimale de la gouvernance de la fondation. En 2017, la Délégation des finances s'informera sur les mesures concrètes proposées pour la gouvernance, ainsi que sur la définition des tâches et de la composition du conseil de fondation.

Tarif des prestations médicales ambulatoires (TARMED): en raison des progrès de la médecine et de la technique, la structure actuelle de ce tarif n'est plus appropriée. Le principe de l'autonomie tarifaire veut que les partenaires impliqués définissent ensemble les tarifs par contrat. La nécessité de réviser cette structure est dans l'ensemble incontestée, mais le processus visant à conclure un accord entre les partenaires tarifaires s'avère particulièrement long et difficile. Le CDF avait déjà relevé dans un rapport d'évaluation datant de 2010 que les blocages, dans le cadre des négociations entre les partenaires tarifaires, constituaient un problème majeur pouvant avoir un impact sur les coûts de la santé. Fin novembre 2010, la Délégation des finances avait alors invité les partenaires tarifaires à alimenter la discussion avec des propositions pertinentes élaborées à partir des recommandations du CDF. En 2016, elle a dû constater avec déception que très peu de progrès ont été réalisés ces dernières années. Elle est parvenue à la conclusion qu'un renforcement du rôle et des compétences législatives de la Confédération dans le domaine de la structure tarifaire TARMED était absolument indispensable. Elle a par conséquent invité le DFI à examiner différentes options en vue d'une révision législative. Dans sa réponse du 7 novembre 2016, le DFI a présenté la situation actuelle dans le domaine TARMED et donné un aperçu complet des modifications législatives envisageables. La Délégation des finances a transmis le courrier du DFI aux commissions thématiques compétentes, les Commissions de la sécurité sociale et de la santé. Début février 2017, la commission du Conseil national a décidé de préparer deux initiatives de commission au sujet de TARMED. La première prévoit d'obliger les partenaires tarifaires à instituer une organisation afin de garantir, dans le domaine ambulatoire également, la maintenance et le développement continu des structures tarifaires. La seconde vise à introduire un mécanisme de pilotage des coûts et des prestations destiné à freiner la hausse des coûts et des primes.

Compliance de RUAG: lors d'un audit réalisé dans l'entreprise RUAG au cours de l'été 2016, le CDF a constaté des faiblesses dans le système de gestion de la conformité (Compliance Management System, CMS), dans l'intégration des acquisitions et dans la gestion des contrats d'agence. Il a qualifié les risques de responsabilité et de réputation de considérables pour RUAG et pour son propriétaire, la Confédération. Dans une communication adressée au Conseil fédéral en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF, il a attiré l'attention du gouvernement sur des risques dans le domaine des exportations de matériel de guerre. RUAG a accepté les recommandations du CDF, tout en émettant des doutes sur la base légale de cet audit. Un avis de droit rendu par l'université de Zurich à la demande de RUAG a conclu à fin août 2016 que le mandat de révision général, prévu par l'art. 8, al. 1, LCF, était insuffisant et que ce type de contrôle nécessite une base claire dans la législation spéciale applicable. Le CDF et la Délégation des finances ne partagent pas cette appréciation. Comme le montre un avis de droit de l'OFJ, le CDF n'a pas besoin de demander l'accord du conseil d'administration de RUAG pour procéder à un audit. A mi-

février 2017, la Délégation des finances a abordé ce thème avec des représentants de RUAG, avec le chef du DDPS et avec le chef du DFF. Suite à ces entretiens, il reste clair, pour elle, que le CDF a une compétence de révision à l'égard de RUAG. C'est à lui qu'il incombe d'effectuer ces audits en tant qu'instance de contrôle de la Confédération, laquelle est propriétaire de RUAG. Le CDF défend en fin de compte les intérêts des contribuables. Il est indéniable que, lors de ses travaux, le CDF doit tenir compte de la forme juridique et de la gouvernance de RUAG et qu'il doit informer l'entreprise. La Délégation des finances a pris note du point de vue du DDPS et du DFF, selon lesquels le CDF peut et doit auditer RUAG sans contrainte.

Informatique du DDPS: en 2016, la Délégation des finances s'est intéressée en priorité à la manière dont la nouvelle direction du département entendait structurer la conduite des projets informatiques et à l'évolution de divers projets informatiques majeurs. A cette fin, elle a constitué une sous-délégation en la chargeant d'approfondir ce sujet lors d'une séance d'analyse ciblée avec le DDPS. Elle a pu constater qu'une réorganisation a été entreprise au sein du secrétariat général du DDPS en 2016, dans le but de renforcer les domaines des projets informatiques, du contrôle de gestion et de l'aide à la conduite. La Délégation des finances apprécie positivement ces mesures et en escompte des progrès supplémentaires sur le plan de la conduite stratégique et opérationnelle des projets informatiques. Elle s'interroge cependant encore sur le fait de savoir si la gestion des projets accorde suffisamment d'importance au savoir-faire informatique. Sur le fond, la séance d'analyse ciblée a surtout servi à discuter de la structure des comptes rendus sur les projets informatiques du DDPS. Le département a remanié sa liste des projets informatiques majeurs, répondant ainsi au vœu de la Délégation des finances exprimé par le passé d'obtenir des informations plus substantielles et pertinentes. Cette liste indique le crédit d'ensemble octroyé par le Parlement, les parties du crédit qui ont déjà été utilisées, ainsi que des informations sur l'état du projet, notamment en ce qui concerne les prestations, les délais, les coûts et les ressources. Elle est mise à jour trimestriellement par le DDPS, de sorte que le département comme la haute surveillance parlementaire peuvent désormais disposer d'informations actuelles sur l'état des crédits, ainsi que sur les prestations, les coûts et les délais.

Projet Polycom: afin qu'il puisse être utilisé au moins jusqu'en 2030, le réseau de radiocommunication sécurisé Polycom doit subir une mise à niveau technologique. Pour le passage à la nouvelle technologie, il faut développer une solution technique de transfert (passerelle) grâce à laquelle il sera possible d'exploiter en parallèle l'ancienne et la nouvelle technologie, et de garantir une migration sur plusieurs années en maintenant toute la fonctionnalité. Fin mai 2016, le Conseil fédéral a adopté le message concernant un crédit d'ensemble destiné à maintenir la valeur du système Polycom. La Commission des finances du Conseil national a adressé un corapport à la Commission de la politique de sécurité du Conseil national pour confirmer que les besoins financiers exprimés par le Conseil fédéral étaient bien réels. Elle a cependant aussi attiré son attention sur la gestion de projet, soulignant l'importance que revêt à ses yeux un contrôle de gestion efficace. Elle a aussi demandé que les charges internes soient présentées, afin que le Parlement connaisse le coût total du projet. La Délégation des finances a suivi ce projet régulièrement au cours de l'année sous revue et, se fondant sur les déclarations du DDPS, a pu

constater qu'il était en bonne voie. Pour elle, il est important que l'on tire des enseignements des erreurs commises précédemment dans le cadre du projet Polycom. Elle demande en particulier que, pour un projet aussi complexe, les cantons soient aussi impliqués et responsabilisés tôt, afin qu'ils terminent dans les délais les préparatifs pour la migration.

FISCAL-IT: mi-août 2016, le CDF a fait état de problèmes majeurs dans les domaines de l'exploitation et du développement, ainsi que de retards de livraison. Ces difficultés ont conduit au report de la grande migration prévue pour novembre 2016, ce qui entraîne aussi des retards dans le remplacement de certains systèmes clés. La Délégation des finances a alors exigé une mise à jour du rapport sur l'avancement du projet de la part du DFF. Elle a discuté de la situation du projet avec le chef du DFF à fin novembre 2016, sur la base de ce rapport. Celui-ci l'a informée que les réserves disponibles ne permettront plus de combler les besoins financiers supplémentaires et qu'un crédit additionnel serait nécessaire. Pour la Délégation des finances, la situation de FISCAL-IT en termes de délais, de coûts et de crédit est très critique. La migration des données, en particulier, lui apparaît comme l'un des grands défis de ce projet. Dans une lettre du 20 décembre 2016, elle a prié le Conseil fédéral de montrer de manière transparente, dans son message relatif au premier supplément au budget 2017, quels surcoûts n'étaient pas prévisibles et ne pouvaient pas être infléchis, et quels surcoûts sont dus à des facteurs que le DFF, les directions des offices, les responsables du programme et les offices assumant des tâches interdépartementales impliqués auraient pu détecter et influencer. Le 15 février 2017, le Conseil fédéral a décidé de demander un crédit supplémentaire de 18 millions de francs au titre du budget 2017, dont 3 millions sous forme d'avance à approuver par la Délégation des finances. Cette dernière a discuté de cette proposition avec des représentants du DFF. La discussion a porté essentiellement sur la réelle nécessité de cette avance, sur les possibilités de compensations et sur les conséquences qu'un refus de la délégation aurait pour le programme FISCAL-IT. Sur la base des informations reçues, la Délégation des finances a approuvé le crédit supplémentaire urgent de 3 millions de francs. Elle a toutefois exigé que la totalité de ce montant soit compensée au sein de l'administration d'ici l'approbation du premier supplément au budget 2017 par le Parlement, à la mi-juin 2017. En approuvant ce crédit, la Délégation des finances a voulu éviter que, faute de moyens suffisants, le rythme des travaux relatifs au programme FISCAL-IT ne doive être réduit pendant la première moitié de 2017, ce qui n'aurait fait qu'accroître les risques en termes de coûts et de délais. Simultanément, elle attache beaucoup d'importance à ce que sa décision ne préjuge pas des décisions des Commissions des finances et du Parlement.

Projet informatique DazIT: mi-juin 2014, la Délégation des finances avait prié le Conseil fédéral de lui présenter quelles mesures le DFF entendait prendre pour maîtriser l'engorgement des investissements dans le domaine de l'informatique de l'AFD et quelles en seraient les conséquences financières. En novembre 2015, elle avait été informée qu'un vaste inventaire était en cours au sein du DFF afin de déterminer quels projets pourraient être redéfinis ou reportés. Fin juin 2016, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DFF pour s'informer de la situation de ce projet. L'un des points importants, pour le DFF, est que l'OFIT soit

en mesure de mettre en place le programme correspondant en temps opportun et d'assurer sa maintenance par la suite. Le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à ce projet le 15 février 2017. L'objectif du projet est une modernisation globale et une simplification de tous les processus de l'AFD. Un crédit d'ensemble d'environ 400 millions de francs a été sollicité. L'économie, la population et l'administration devraient largement profiter des simplifications apportées par la numérisation complète des processus. Un gain de productivité considérable est aussi attendu dans les domaines concernés de l'AFD.

Gouvernance du Domaine des EPF: la Délégation des finances suit avec beaucoup d'attention les questions de gouvernance du Domaine des EPF depuis 2013, en particulier les projets de partenariat public-privé de l'EPFL. Lors d'une visite d'analyse ciblée à Lausanne et Genève, début août 2016, une sous-délégation s'est penchée sur la gouvernance, sur la gestion des immeubles du Domaine des EPF, sur un dépassement de budget dans un projet de construction de l'EPFL, sur la rentabilité du Quartier Nord et du Centre de congrès de l'EPFL ainsi que sur le Campus Biotech à Genève. La Délégation des finances est parvenue à la conclusion que le rôle du Conseil des EPF dans la gouvernance du Domaine des EPF doit être renforcé d'urgence. Dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur les EPF, elle attend du propriétaire qu'il veille à étendre les règles de récusation au sein du Conseil des EPF et à restreindre les possibilités de recours des institutions contre les décisions du Conseil des EPF. Elle voit également matière à intervenir dans l'interaction entre les institutions et l'audit interne. Cet organe est un instrument de conduite du Conseil des EPF qui doit permettre de s'assurer que les projets complexes soient mis sur les bons rails dès le départ. Des délais raisonnables mais contraignants doivent être fixés pour les prises de position des domaines audités. Lors d'un entretien avec le président du Conseil des EPF, la Délégation des finances a pu constater que le Conseil des EPF a les mêmes attentes qu'elle et qu'il partage ses recommandations. Dans une prise de position détaillée, il l'a informée que diverses mesures avaient été prises entre-temps, notamment en ce qui concerne la gouvernance, le système de contrôle interne, le respect des procédures, le traitement des rapports de l'audit interne et les possibilités de recours des institutions.

Table des matières

Condensé **4910**

Abréviations **4920**

1 Mandat et organisation **4923**

1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances 4923

1.2 Relations entre la haute surveillance exercée par le Parlement et la surveillance exercée par le Conseil fédéral 4923

1.3 Enseignements tirés du rapport d'enquête concernant le projet informatique INSIEME 4924

1.4 Coordination avec les autres commissions de surveillance 4925

1.5 Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets 4926

2 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances **4927**

2.1 Tâches et méthode de travail du Contrôle fédéral des finances 4927

2.2 Rapport annuel 2015 du Contrôle fédéral des finances 4929

2.3 Budget du Contrôle fédéral des finances 4930

2.4 Révision de la loi sur le Contrôle des finances 4931

3 Thèmes transversaux **4932**

3.1 Personnel 4932

3.1.1 Arrangement 2015 4932

3.1.2 Stratégie concernant le personnel de la Confédération 4933

3.1.3 Evaluation globale des ressources engagées dans le domaine du personnel 4934

3.1.4 Activités accessoires 4934

3.1.5 Rapport sur la rémunération des cadres 4935

3.1.6 Règlements sur le personnel [Sous-titre] 4937

3.2 Crédits 4937

3.2.1 Lutte contre le terrorisme et gestion de la situation particulière dans le domaine de l'asile 4937

3.2.2 Dépassements de crédit 4938

3.2.3 Évolution au cours des dernières années 4938

3.3 Informatique de la Confédération 4939

3.3.1 Stratégie informatique de la Confédération 4939

3.3.2 Projets clés en matière de TIC 4941

3.3.3 Évaluation globale des ressources informatique 4943

3.3.4 Sécurité informatique 4944

3.4 Marchés publics de la Confédération 4945

3.4.1 Révision des bases légales 4945

3.4.2 Contrôle stratégique des marchés publics 4947

3.4.3 Adjudications de gré à gré 4948

3.5 Autres thèmes transversaux 4948
3.5.1 Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales et de la Conférence des secrétaires généraux 4948

4 Contrôles effectués par département 4950

4.1 Autorités et tribunaux 4950
4.1.1 Renforcement de la surveillance exercée par le Conseil fédéral 4950
4.1.2 Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER Confédération) 4951

4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 4953
4.2.1 Genève internationale 4953
4.2.2 Manifestations internationales à l'étranger 4955

4.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI) 4956
4.3.1 Participation de la Confédération à des fondations 4956
4.3.2 Office fédéral de la santé publique: révision de la liste des moyens et appareils (LiMA) 4957
4.3.3 Office fédéral de la santé publique: tarif des prestations médicales ambulatoires (TARMED) 4958

4.4 Département fédéral de justice et police (DFJP) 4959
4.4.1 SEM: situation et mesures dans le domaine des migrations et de l'asile 4959
4.4.2 Projet clé en matière de TIC: surveillance des télécommunications 4960
4.4.3 Projet clé en matière de TIC: renouvellement de la plateforme système de saisie des données biométriques (ESYSP) 4961

4.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) 4962
4.5.1 Secrétariat général / RUAG: objectifs stratégiques et conformité 4962
4.5.2 Séance d'analyse ciblée concernant les projets informatiques du DDPS 4964
4.5.3 Office fédéral de la protection de la population: projet clé en matière de TIC, maintien de la valeur de Polycom 2030 4965
4.5.4 Projets clés en matière de TIC dans le programme FITANIA 4966

4.6 Département fédéral des finances (DFF) 4968
4.6.1 Système de contrôle interne, droits d'accès SAP 4968
4.6.2 Trésorerie fédérale et risques de change 4969
4.6.3 Administration fédérale des contributions: projet clé en matière de TIC FISCAL-IT 4970
4.6.4 Administration fédérale des douanes: projets clés en matière de TIC 4971

4.6.5 Unité de pilotage informatique de la Confédération et Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication: divers projets clés en matière de TIC 4973
4.7 Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) 4975
4.7.1 Secrétariat général du DEFR: gouvernance du Domaine des EPF 4975
4.7.2 Secrétariat d'État à l'économie: société de financement SIFEM SA 4979
4.7.3 Secrétariat d'État à l'économie: ancien projet clé en matière de TIC novoSIPAC 4980
4.7.4 Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation: activités accessoires des professeurs d'université 4981
4.7.5 Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays: cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer 4983
4.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) 4984
4.8.1 Office fédéral de l'aviation civile: liquidation concordataire de Swissair 4984
4.8.2 Office fédéral de l'énergie et Swissgrid: exécution de la rétribution à prix coûtant du courant injecté 4985
4.8.3 Office fédéral de l'environnement: système d'échange de quotas d'émission et compensation des émissions de CO_2 4986
4.8.4 Office fédéral des routes: projet clé en matière de TIC Gestion des données 2010 / SIAC 4987
5 Conclusions 4988

Annexe 1: Recommandations de la Délégation des finances à l'attention du Conseil fédéral et de l'administration 4990

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
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdF-S	Commission des finances du Conseil des Etats
CdG	Commission de gestion
CG	Conditions générales des contrats
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CSG	Conférence des secrétaires généraux
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé
DazIT	Projet informatique de l'Administration fédérale des douanes
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DGD	Direction générale des douanes
EPF	Écoles polytechniques fédérales
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
ESYSP	Projet informatique Système de saisie de données biométriques
ETP	Équivalent plein temps
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
FITANIA	Programme informatique du DDPS
FMÜ	Projet informatique Système de surveillance des télécommunications
GEVER	Système de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale
HERMES	Méthode de gestion de projet
IAM	*Identity and Access Management* (gestion des identités et des accès)
INSIEME	Projet informatique de l'Administration fédérale des contributions
ISS	*Interception System Schweiz (*système de surveillance)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS *614.0*)
LEHE	Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (RS *414.20*)
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)
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
novo SIPAC	Système de paiement de l'assurance-chômage
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFPER	Office fédéral du personnel
OFEV	Office fédéral de l'environnement

OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS *611.01*)
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFROU	Office fédéral des routes
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIAF	Ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (RS *172.010.58*)
OILC	Ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (RS *172.010.21*)
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*)
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Polycom	Réseau de radiocommunication sécurisé
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
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
SEQE	Système suisse d'échange de quotas d'émission
SIAC	Système d'information relatif à l'admission à la circulation
SG	Secrétariat général
SIFEM	*Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (Société de financement)
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)
UNB	Mise en œuvre d'une nouvelle architecture de réseau pour la Confédération
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

Rapport

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

En vertu de l'art. 51, al. 2, 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, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a le droit de demander que lui soient remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

Conformément à un arrangement que la Délégation des finances a conclu avec le Conseil fédéral, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération exigent l'assentiment de la Délégation des finances (voir ch. 3.1.1).

Par ailleurs, en vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, de la loi sur les finances 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 la séparation des pouvoirs. En vertu de l'art. 174 Cst., le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération.

Il 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, 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 que, «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 et que 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. Et 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 du 21 novembre 2014 (objet 14.057) 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. De fait, ce rapport a formulé de nombreuses recommandations à l'intention du Conseil fédéral, dont une partie visent aussi la haute surveillance exercée par le Parlement (voir ch. 1.3).

1.3 Enseignements tirés du 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. Les recommandations déterminantes pour les travaux de la Délégation des finances sont brièvement rappelées ci-après (pour plus de détails, voir ch. 1.3 du rapport d'activité 2015).

Recommandation 4: le Conseil fédéral doit s'assurer que les services d'achat centraux contrôlent comme il se doit que les dispositions du droit des marchés publics sont bien respectées. Il doit également s'assurer que ces services appliquent de manière restrictive la délégation de la compétence d'acquisition quant aux prestations informatiques.

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 en suspens importantes.

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.

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 recommandé au CDF de définir un système de hiérarchisation de ses recommandations et de ses contestations qui soit fondé sur des critères uniformes.

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 les révisions en suspens importantes dans ses rapports annuels.

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.

La Délégation des finances a suivi régulièrement la concrétisation de ces recommandations au cours de l'année sous revue. Elle a constaté qu'à fin 2016, celles-ci étaient toutes mises en œuvre ou en train d'être concrétisées. Certaines d'entre elles font l'objet de commentaires dans le présent rapport, notamment aux ch. 2.2 (contrôle de la mise en œuvre des recommandations, recommandations 7 et 17), 3.3 (informatique de la Confédération, recommandations 10 et 12), 3.4.2 (délégation des compétences d'acquisition, recommandation 4) et 4.1.1 (surveillance exercée par le Conseil fédéral, recommandation 11; application de l'art. 15, al. 3, LCF, recommandations 18 et 19).

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. Etant donné que la frontière entre les aspects de nature financière et les questions relevant de la gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires exerçant la haute surveillance coordonnent étroitement leur action dans le temps et 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. Cette nouvelle forme de compte rendu a fait la preuve de son utilité et est appréciée des Commissions des finances. La Délégation des finances fait le point sur les dossiers en cours, en particulier sur ceux dans lesquels le Conseil fédéral ou l'administration s'opposent à ses remarques ou recommandations. A cet égard, la délégation doit veiller au respect de la confidentialité des dossiers, comme ce fut par exemple nécessaire en 2016 au sujet des cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer (voir ch. 4.7.5).

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, en 2016 les deux secrétariats ont tenu quatre séances afin de coordonner leurs activités et de s'informer réciproquement des thèmes prioritaires des commissions et des délégations de surveillance.

Une séance de coordination a également été organisée en décembre 2016 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 2017.

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. Cette pratique s'est poursuivie durant l'année sous revue.

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 1er novembre 2011.

1.5 Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets

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 conseiller aux Etats et un conseiller national en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances était composée des conseillers aux Etats Anita Fetz (présidente), Raphaël Comte et Jean-René Fournier et des conseillers nationaux Pirmin Schwander (vice-président), Marina Carobbio Guscetti et Albert Vitali.

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 interdéparte-

mentaux. 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 2016, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et cinq fois en séance extraordinaire. Elle a également effectué deux visites d'analyse ciblée en formations variables de deux ou quatre membres.

Durant l'année sous revue, le CDF a transmis à la Délégation des finances 159 rapports de révision (2015: 155), dont 93 relevaient des attributions de la délégation (2015: 48). La Délégation des finances a également traité 54 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (2015: 87) et 45 propositions de rémunération de cadres supérieurs (2015: 13) conformément à l'Arrangement 2015. Elle a en outre traité 2 demandes de crédit de paiement (2015: 3) qu'elle a approuvées, pour un montant avoisinant 17 millions de francs (2015: 32 millions de francs). (Voir également ch. 3.2)

2 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances

2.1 Tâches et méthode de travail du Contrôle fédéral des finances

Le CDF est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Il assiste, d'une part, 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, d'autre part, 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(MPC) (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'analyse ciblée 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.

S'agissant de l'étendue des compétences du CDF, au cours de l'année sous revue la question s'est posée de savoir si, et si oui dans quelles conditions, le CDF avait la compétence de procéder à des révisions auprès de la société RUAG SA (voir ch. 4.5.1).

Plusieurs recommandations ont été adressées au CDF à la suite d'un examen par les pairs (*peer review*) effectué en 2015 par la Cour des comptes européennes (CCE). La plupart d'entre elles portaient sur des aspects plutôt formels comme la planification, les processus ou la documentation, tandis que les deux principales concernaient, 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 a pris connaissance de la stratégie actualisée du CDF début septembre 2016. Celle-ci mentionne le mandat légal, décrit les principes et la vision du CDF concernant les partenaires, le personnel, les processus et les finances. Elle arrête aussi les valeurs principales du CDF et ses orientations stratégiques jusqu'en 2018. La Délégation des finances estime que la stratégie révisée du CDF constitue un bon instrument de travail.

Ces dernières années, la Délégation des finances a été confrontée à maintes reprises à des critiques de la part des départements et des offices fédéraux au sujet de la forme des rapports du CDF. La crainte a par exemple été exprimée que des comptes rendus trop résolus et offensifs de la part du CDF puissent entraîner une plus grande retenue dans les informations données par les services contrôlés. Des interviews du directeur du CDF publiées en 2015 avaient également suscité la colère, certains milieux estimant que ses propos constituaient une ingérence politique intolérable de la part du CDF.

La Délégation des finances a mené une discussion de fond sur cette question à la mi-janvier 2017. Le directeur du CDF a alors pu lui démontrer que, en 2016, le CDF était parvenu à écarter les divergences et les malentendus concernant ses rapports en s'entretenant directement avec les offices concernés. A l'avenir, il ne mentionnera

plus de noms dans ses rapports d'audit et il renoncera à publier automatiquement des communiqués de presse au sujet des rapports d'audit. En 2016, le CDF n'a accordé d'interviews aux médias qu'en faisant preuve d'une grande retenue et va désormais se tenir à cette ligne. La Délégation des finances se félicite que le CDF ait pu clarifier les critiques dont il a fait l'objet. Elle estime que la décision de renoncer à citer des noms et à publier des communiqués de presse est fondamentalement positive, mais elle tient à souligner que les services contrôlés ne sauraient prendre une politique de publication offensive de la part du CDF comme une excuse pour faire de la rétention d'informations.

La Délégation des finances a aussi pris connaissance des résultats d'un sondage mené en 2016 auprès des services contrôlés par le CDF. Dans la grande majorité, le travail du CDF est évalué positivement, même si les résultats n'atteignent pas les très bonnes valeurs obtenues lors du dernier sondage réalisé en 2012. Le niveau reste néanmoins tout à fait respectable. Des valeurs relativement modestes ont été obtenues dans deux domaines. Le premier concerne l'accent mis sur les risques financiers des offices lors des révisions. Ce résultat est probablement dû à une formulation trop étroite de la question, car le CDF poursuit aussi d'autres objectifs, par exemple lors des audits de conformité (*compliance*) et des évaluations. Le CDF prévoit donc de modifier le questionnaire. Le second domaine concerne la question de la plus-value apportée par les audits du CDF. Près d'un tiers des sondés se sont déclarés sceptiques. Le CDF relève que ses audits génèrent aussi une plus-value en dehors des offices, par exemple pour la haute surveillance parlementaire.

2.2 Rapport annuel 2015 du Contrôle fédéral des finances

Selon l'art. 14, al. 3, LCF, le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations les plus importantes et leur signale les révisions en suspens et les motifs d'éventuels retards. Ce rapport est publié. La Délégation des finances l'examine au cours du printemps de l'année suivante.

Dans leur rapport d'enquête concernant le projet informatique INSIEME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion avaient aussi mis un coup de projecteur sur le rôle du CDF. Elles lui avaient notamment recommandé de mentionner systématiquement les recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes – c'est-à-dire toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé qui n'ont pas été mises en œuvre – dans ses rapports annuels.

Dans son rapport annuel 2015, le CDF a fait état de sept révisions en suspens (état au 30 septembre 2015), autrement dit des recommandations qui ont été acceptées, mais qui n'ont pas été mises en œuvre par les offices responsables dans les délais impartis. Ces recommandations concernaient le DDPS (base légale insuffisante pour des subventions à des tiers), le SEFRI (revenus et activités accessoires des professeurs des hautes écoles; indemnités forfaitaires aux cantons dans le domaine de la formation professionnelle), le DETEC (base légale de la rétribution à prix coûtant du

courant injecté), l'AFC (projets clés en matière de TIC et gestion des risques), l'OFIT (politique de sécurité des réseaux – *Network Security Policy* – et partenariat avec les cantons) ainsi que l'OFSP (édiction de principes clairs pour l'adaptation de TARMED). Pour gérer ces révisions en suspens, le CDF a renforcé son contrôle de la mise en œuvre des recommandations et aménagé un accès direct à ses recommandations pour les entités contrôlées. Cet accès, possible depuis 2016, simplifiera considérablement la mise en œuvre par les départements de la recommandation 7 des Commissions des finances et des Commissions de gestion (voir ch. 1.3).

Lorsqu'un service de révision interne (inspection des finances) de l'administration fédérale centrale constate des manquements ayant une portée fondamentale, le CDF les mentionne aussi dans son rapport annuel. Mi-janvier 2017, la Délégation des finances a pris connaissance d'une note du CDF l'informant préalablement de deux situations dont il sera fait état dans le rapport annuel 2016 du CDF, à la suite de signalements par des inspections des finances.

La première concerne le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), dont la révision interne a constaté des faiblesses très importantes dans une application informatique. Celles-ci peuvent conduire à l'octroi injustifié d'autorisations d'exportation et à des comptes rendus erronés sur le matériel de guerre et les biens à double usage. Le CDF en a informé le Conseil fédéral en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF le 31 octobre 2016, puis la Délégation des finances à fin novembre. Cette dernière en a discuté dans le cadre du dossier «Objectifs stratégiques et conformité juridique de RUAG» (voir ch. 4.5.1), puis elle a transmis la communication du CDF aux CdG.

La deuxième situation concerne la gestion du projet de l'autoroute A9 en Valais, dans le cadre de l'achèvement du réseau. Celle-ci présente toujours des lacunes et n'est pas adaptée à la taille du projet. Pour le moment, cet état de fait est compensé par un suivi inhabituellement intensif de la part de l'Office fédéral des routes (OFROU). Le CDF a rendu un rapport en 2016, après avoir examiné ces manquements sur la base des recommandations de l'inspection des finances de l'OFROU. La Délégation des finances s'intéresse à ce dossier depuis de nombreuses années. Elle a examiné le dernier rapport d'audit du CDF à fin novembre 2016 et l'a également transmis aux CdG pour information. Elle reviendra sur ce sujet en 2017 lors d'un entretien avec la présidente de la Confédération et cheffe du DETEC.

2.3 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, puis elle le défend devant l'Assemblée fédérale, si nécessaire (art. 142, al. 3, LParl).

Lors de l'examen des deux derniers budgets, la Délégation des finances avait admis que, faute de ressources, le CDF ne pouvait assumer certaines de ses tâches que de manière insuffisante. L'une des raisons est que le Conseil fédéral a mandaté le CDF pour qu'il audite désormais tous les projets clés en matière de TIC. Par ailleurs, le CDF a identifié 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 et les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social. Pour ces raisons, la Délégation des finances a approuvé, dans les budgets du CDF pour 2015 et 2016, une modeste hausse de l'effectif de 11 postes. Les Chambres fédérales ont approuvé ces deux budgets sans opposition.

Le budget 2017 du CDF ainsi que les plans financiers jusqu'en 2020 se situent plus ou moins au même niveau que l'année précédente. L'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale a donné lieu à divers transferts de crédit de petite ampleur dus à une modification de la pratique comptable. De plus, des retards du projet GEVER ont nécessité le report d'une partie du crédit informatique sur l'exercice 2017. La Délégation des finances a approuvé le budget 2017 du CDF à l'unanimité. Par la suite, celui-ci a également été adopté sans opposition par les deux Commissions des finances ainsi que par les Chambres fédérales.

Après que le Parlement a décidé, en décembre 2016, de procéder à des coupes transversales dans le budget de la Confédération 2017, l'Administration fédérale des finances (AFF) s'est adressée aux autorités et aux tribunaux, ainsi qu'au CDF, en leur demandant de quelle manière ils entendaient concrétiser ces coupes dans les domaines du personnel, de l'informatique et des prestations de services externes. Ces coupes devraient affecter le budget 2017 du CDF à hauteur de 342 730 francs. La Délégation des finances a brièvement abordé ce sujet à mi-janvier 2017. Sa position est que, d'une part, aucune unité administrative ne devrait en principe se soustraire aux coupes budgétaires. Mais, d'autre part, il a été rappelé que l'effectif du CDF avait été renforcé de manière ciblée ces deux dernières années et qu'une restriction budgétaire relativiserait *de facto* cette décision. Pour la Délégation des finances, il est important que les coupes transversales décidées par le Parlement dans le budget 2017 soient concrétisées de la même manière par toutes les unités administratives.

2.4 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 deux motions identiques intitulées «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 concernaient 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 pendantes importantes. Les deux motions ont été adoptées par le Parlement à la session de printemps 2015. Le CDF a alors été chargé de préparer un projet de loi, sur la base duquel le Conseil fédéral a adopté un message concernant la révision partielle de la LCF (objet 16.064) le 7 septembre 2016.

En plus des modifications découlant des motions susmentionnées, cette révision met en œuvre le postulat Amherd (objet 12.4240), aux termes duquel, dans une procédure judiciaire, le directeur du CDF devrait dorénavant décider lui-même de transmettre des pièces et d'entendre les collaborateurs du CDF sans devoir au préalable obtenir l'autorisation du chef de département concerné.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a discuté du projet une première fois sur la base d'une ébauche de projet du CDF, puis plusieurs fois après la transmission du message aux Chambres. Elle a constaté que le texte proposé met en œuvre les deux motions des Commissions de gestion ainsi que le postulat Amherd.

Par ailleurs, le 4 novembre 2016, la Délégation des finances a proposé aux deux Commissions des finances de biffer l'art. 18 LCF sans le remplacer. Cette disposition prévoit que la Délégation des finances confirme la nomination du secrétaire des Commissions des finances et de la Délégation des finances. Elle est toutefois devenue obsolète à la suite de la modification d'autres actes législatifs. La nécessité de biffer l'art. 18 LCF était connue depuis longtemps. La révision partielle de la LCF donne ainsi l'occasion de concrétiser cette mesure.

Les Commissions des finances, qui sont compétentes en l'espèce, ont examiné cet objet respectivement en novembre 2016 et en janvier 2017. Le Conseil des Etats a approuvé le projet, y compris la suppression de l'art. 18 LCF, à l'unanimité à la session d'hiver 2016. Le Conseil national a examiné ce dossier à la session de printemps 2017 et a également approuvé cette révision législative.

S'agissant de la collaboration entre les Commissions de gestion et le CDF, une nouvelle troisième phrase a été ajoutée à l'art. 14, al. 1, LCF: «En même temps qu'il remet le rapport à la Délégation des finances, [le CDF] communique les manquements ayant une portée fondamentale en matière de gestion aux Commissions de gestion ou à la Délégation des Commissions de gestion et en informe le chef du département responsable.» Le 18 novembre 2016, les Commissions de gestion ont précisé au CDF dans quelles circonstances l'on peut parler de manquement ayant une portée fondamentale: tel est le cas lorsqu'un service ne peut que très difficilement, voire pas du tout accomplir ses tâches en raison dudit manquement, lorsque l'aboutissement de projets importants, tel prévu dans leur planification, est compromis en raison du manquement, ou lorsque le manquement constaté risque de nuire fortement à la réputation de la Confédération. La Délégation des finances a estimé que cette précision était appropriée.

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.

Le Conseil fédéral a transmis à la Délégation des finances le 23 mars 2016, le «Rapport 2015 selon l'arrangement 2015». Dans ce rapport, le Conseil fédéral informe, dans le cadre de la haute surveillance subséquente et conformément au point 3 de l'Arrangement 2015, des décisions et des dépenses concernant les cadres supérieurs dans l'administration fédérale.

Suite à l'examen de ce rapport en avril 2016, la Délégation de finances a demandé à la directrice de l'OFPER d'apporter des précisions concernant la structure des classes d'âge pour les cadres supérieurs du DDPS, le caractère temporaire et l'examen du bien-fondé des primes de fonction de même que les allocations liées au marché de l'emploi versées aux gardes-frontière travaillant dans la région de Genève. Compte tenu des réponses apportées, la Délégation n'a pas estimé utile de prendre des mesures.

3.1.2 Stratégie concernant le personnel de la Confédération

Le 18 novembre 2015, Conseil fédéral a adopté la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2016 à 2019. Cette stratégie vise à relever les défis auxquels l'administration fédérale est confrontée en matière de personnel, tels que le vieillissement de la population, la pénurie de personnel qualifié, la place croissante occupée par l'informatique, la mobilité dans la vie quotidienne et dans le monde du travail, l'évolution des valeurs de notre société, la mondialisation ou encore la raréfaction des ressources financières.

En septembre 2016, la Délégation des finances a pris connaissance des objectifs du Conseil fédéral en matière de gestion du personnel pour la nouvelle législature. Définis sous forme de fourchettes, les nouveaux objectifs portent notamment sur le recrutement interne de cadres, la répartition selon les sexes, la représentation des communautés linguistiques et la conduite du personnel. Ces objectifs doivent être atteints d'ici la fin de l'année 2019. La Délégation des finances s'est également informée sur le plan de mise en œuvre de la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2016 à 2019. Parmi les mesures prévues figurent notamment la poursuite du remaniement du système de rémunération, la vérification du respect de l'égalité salariale entre hommes et femmes, la mise à disposition des applications informatiques de traitement des données personnelles et le pilotage des ressources humaines selon le nouveau modèle de gestion de l'administration.

3.1.3 Evaluation 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 2016, il a défini une valeur cible de –0,4 % pour l'évolution des dépenses en matière de personnel pour le budget 2017 par rapport au budget 2016. Cette valeur cible tient compte de la création de 86 postes de travail obtenus via des suppléments de crédits urgents pour la lutte contre le terrorisme et la gestion de la situation particulière dans le domaine de l'asile. La valeur cible pour les charges de personnel s'élevait à 5549 millions de francs.

Dans le cadre des travaux relatifs au programme de stabilisation 2017–2019, le Conseil fédéral a réduit, en avril 2016, les ressources destinées aux mesures salariales. Il a ainsi fait passer la valeur cible à –0,9 %, les dépenses en matière de personnel ne devant désormais pas dépasser 5521 millions de francs.

Fin juin 2016, le Conseil fédéral a présenté pour la première fois l'évolution de l'effectif du personnel conformément au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). L'évaluation de la croissance se fait désormais à l'aide de trois catégories: la catégorie A comprend les augmentations effectives, la catégorie B concerne les internalisations et la catégorie C englobe les charges de personnel liées aux mises au point et aux nouveaux modes de comptabilisation. Abstraction faite des catégories B et C, les charges de personnel fléchissent faiblement (–0,1 %), tout en restant supérieures de 0,7 % à la valeur cible. Comme les dépenses en matière de personnel annoncées par les unités administratives s'élevaient à 5754 millions de francs, soit 183 millions de plus par rapport au budget 2016, le Conseil fédéral a décidé une réduction linéaire annuelle de 0,4 % des charges de personnel, soit 21,3 millions de francs dans le budget 2017 et le plan financier 2018–2020.

Compte tenu de la mise en œuvre dynamique de la motion de la CdF-E pour le gel des effectifs de la Confédération à 35 000 équivalents plein temps (15.3494) ainsi que des internalisations et nouveaux modes de comptabilisation, un nombre de 33 411 équivalents plein temps a été autorisé dans le budget 2017. Les départements et la Chancellerie fédérale ayant planifié quelque 33 000 équivalents plein temps, le seuil maximum n'est pas atteint.

Vu les décisions prises dans le cadre de l'approbation du budget 2017 par les Chambre fédérales en décembre 2016, le Conseil fédéral a dû réduire de 50 millions de francs les charges de personnel dans le budget 2017. Il revient au gouvernement de concrétiser cette mesure.

3.1.4 Activités accessoires

La nouvelle directive concernant les activités accessoires et les charges publiques au sens de l'art. 91 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) est entrée en vigueur le 1er décembre 2015. Les employés doivent annoncer à leur supérieur toutes les charges publiques et les activités rétribuées qu'ils exercent en

dehors de leurs rapports de travail. Les activités non rétribuées doivent être annoncées si un risque de conflit d'intérêts ne peut être exclu. Seules les activités accessoires autorisées ainsi que les détachements et charges publiques obligatoires sont enregistrées dans le système d'information concernant le personnel de l'administration fédérale (BV PLUS). Les autres types d'activités accessoires sont uniquement documentés dans le dossier personnel.

En mai 2016, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DDPS sur cette question dans le cadre de la lutte contre la corruption dans le domaine militaire. A la demande de la Délégation des finances, le DDPS a fourni la liste des cadres supérieurs du département ainsi que des personnes-clé en matière de gestion de projet qui sont impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans une entreprise privée.

La Délégation des finances a souhaité approfondir cette question avec la directrice de l'OPFER en novembre 2016. Pour ce qui est des activités exercées par des employés de la Confédération au profit de tiers en raison des rapports de travail avec la Confédération ou de prescriptions légales, réglementaires ou statutaire, la directrice de l'OFPER a attiré l'attention de la Délégation des finances sur la difficulté de trouver les personnes appropriées pour certains détachements qui soient prêtes à s'engager. Actuellement, les employés remettent à la Confédération les indemnités perçues si celles-ci dépassent, par année civile, 10 % du montant maximal de la classe de salaire fixée dans le contrat de travail. Le 16 novembre 2016, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion Keller (16.3696) qui demande que les employés de la Confédération remettent à la caisse fédérale l'intégralité des revenus dégagés d'activités en lien avec le rapport de travail. Le Conseil fédéral considère que certaines circonstances justifient que des employés puissent conserver au moins une partie de l'indemnité qui leur est versée à ce titre. Une solution tenant compte de différentes situations doit néanmoins être trouvée. Le Conseil fédéral est disposé à examiner l'OPers et à entreprendre les modifications nécessaires.

3.1.5 Rapport sur la rémunération des cadres

En vertu de l'art. 6a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), les entreprises et les établissements de la Confédération sont tenus de rendre compte, chaque année, des principales conditions d'engagement des membres de 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.

La Délégation a examiné en novembre 2016 avec la directrice de l'OFPER le rapport sur la rémunération des cadres 2015 publié en septembre 2016. Ce rapport signale notamment que le bonus du directeur de RUAG correspond à plus de 100 % de son salaire fixe et que les rémunérations des directeurs de La Poste et de Postfinance ont augmenté de manière plus importante que les autres. La directrice de l'OFPER a également fait part que les règles en vigueur pour fixer le salaire du directeur de Suisse Tourisme n'étaient pas adéquates et que l'ordonnance sur le personnel de Suisse Tourisme allait être adaptée. Dès le 1er février 2017, le salaire de base du directeur ne pourra pas dépasser le montant maximal des classes de salaire 34 à 37 fixé dans l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération.

Au mois de février 2017, la Délégation des finances a pris connaissance des mesures retenues par le Conseil fédéral le 23 novembre 2016 pour renforcer les possibilités de pilotage concernant les rémunérations des cadres du plus haut niveau hiérarchique des entreprises et des établissements proches de la Confédération. Compte tenu du mandat confié au DFF lors de la publication du précédent rapport sur le salaire des cadres, trois mesures ont été retenues. Tout d'abord, les statuts des sociétés anonymes où la Confédération est unique actionnaire ou propriétaire vont être complétés. Les sociétés anonymes concernées sont La Poste Suisse SA, les CFF SA, Skyguide SA, RUAG Holding SA, SIFEM SA et Identitas SA. Les assemblées générales de ces sociétés anonymes se verront attribuer la compétence de fixer chaque année, à l'avance, une limite supérieure pour les rémunérations des membres de l'organe de direction suprême et de son président ainsi que des membres de la direction. Ensuite, la part variable du salaire des membres de la direction des sociétés anonymes ne devra pas dépasser 50 % de la part fixe. Enfin, le montant des prestations annexes versées aux membres de la direction ne devra pas dépasser 10 % du salaire fixe. La modification des statuts sera mise en œuvre au plus tard lors des assemblées générales ordinaires de 2018.

Lors de la même séance, la Délégation des finances s'est également penchée sur la réponse du Conseil fédéral à la motion déposée par le conseiller national Corrado Pardini (objet 16.3377) qui demandait de modifier l'art. 7 de l'ordonnance sur les salaires des cadres et de veiller à ce que le salaire maximal n'excède pas 500 000 francs dans toutes les entreprises dont la Confédération est le principal propriétaire ou l'actionnaire majoritaire. Le Conseil fédéral a rappelé que la fixation du salaire d'un cadre du plus haut niveau hiérarchique devait prendre en considération le risque encouru par l'entreprise, la taille de l'entreprise, la rémunération et les autres conditions contractuelles d'usage dans la branche. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion.

Enfin, la Délégation des finances a été informée que la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a donné suite le 20 janvier 2017 à l'initiative parlementaire 16.438 «Entreprises fédérales et entreprises liées à la Confédération. Pour des rétributions appropriées et pour la fin des salaires excessifs» par 21 voix contre 2. La CIP-N estime que le montant des rémunérations versées aux cadres des entreprises et établissements de la Confédération ainsi que les différences constatées entre ces rémunérations suscitent l'incompréhension de la population. Il n'est pas correct que ces cadres soient mieux payés que, par exemple, les membres du Conseil

fédéral, d'autant moins que ces entreprises sont peu touchées par les conditions du marché. Il est prévu que le projet de mise en œuvre de cette initiative propose des solutions différenciées, en fonction du degré d'influence qu'exerce le marché sur chacune des entreprises.

3.1.6 Règlements sur le personnel [Sous-titre]

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 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, la Délégation des finances a pris position concernant le règlement sur le personnel de PUBLICA. En 2013, lors de la précédente révision partielle de ce règlement, la Délégation des finances avait concédé que PUBLICA garde pour ses employés un délai de congé de six mois à partir de la onzième année de service.

La Délégation avait insisté toutefois pour que les durées des délais de congé soient réexaminées et raccourcies lors de la prochaine révision de son règlement du personnel. De fait, les modifications de l'ordonnance-cadre de la LPers et de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération entrées en vigueur le 1er juillet 2013 ont permis un rapprochement avec les dispositions en vigueur dans le code des obligations et plus de flexibilité dans la résiliation des contrats de travail.

La Délégation de finances a pris note avec satisfaction que les délais de résiliation pour les collaboratrices et collaborateurs ont été réduits à quatre mois dès la deuxième année de service. Sur la base des arguments qui lui ont été présentés, la Délégation a considéré que le maintien d'un délai de congé de six mois pour les membres de la direction était justifié.

3.2 Crédits

3.2.1 Lutte contre le terrorisme et gestion de la situation particulière dans le domaine de l'asile

Le 18 décembre 2015, le Conseil fédéral avait 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 dans le domaine de l'asile. La Délégation des finances avait reconnu la nécessité et le caractère urgent des crédits sollicités. A mi-janvier 2016, elle avait aussi autorisé deux dépassements de crédit dans le compte d'État 2015 à hauteur de 22,6 millions de francs pour le

domaine de l'asile (pour de plus amples informations, voir ch. 3.2.1 du rapport d'activité 2015).

La Délégation des finances avait conditionné son approbation à l'exigence que le Conseil fédéral la tienne informée de l'utilisation des ressources allouées dans les différents domaines. Par courrier du 24 février 2016, la cheffe du DFJP a rendu compte de manière détaillée de l'affectation des crédits dans le domaine de l'asile. Le lendemain, le chef du DDPS en a fait de même pour l'affectation des ressources dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. La Délégation des finances est encore revenue sur ces questions à fin juin 2016, lors d'un entretien avec la cheffe du DFJP (voir ch. 4.4.1).

3.2.2 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.

A fin 2016, aucun dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs n'était à signaler.

3.2.3 Évolution au cours des dernières années

Hormis les suppléments urgents examinés au ch. 3.2.1, la Délégation des finances n'a été amenée à approuver aucun crédit urgent en 2016. La tendance positive constatée ces dernières années se poursuit donc, puisque la proportion des suppléments urgents se maintient régulièrement en dessous de 10 % de l'ensemble des crédits supplémentaires depuis 2011. Cela montre une fois de plus que l'attitude restrictive de la Délégation des finances incite l'administration fédérale à faire preuve d'une grande retenue en matière de demandes de crédits supplémentaires urgents. Par ailleurs, les crédits demandés dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et de l'asile ont montré que 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. La Délégation des finances va cependant maintenir la barre élevée lors de l'approbation du critère de l'urgence pour les crédits supplémentaires. Elle va notamment continuer à veiller systématiquement à ce que les possibilités de compensation au sein de l'administration fédérale aient été envisagées lors de l'examen de chaque demande de crédit supplémentaire.

Tableau 1

Évolution des crédits supplémentaires avec incidence financière octroyés de 2007 à 2016

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	Reliquats de crédit (en millions de francs)
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	35	8,5	2881
2015	406	0,5[e)]	32	7,9	2692
2016	528	0,7[e)]	17	3,2	2067

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

3.3 Informatique de la Confédération

3.3.1 Stratégie informatique de la Confédération

Stratégie informatique et plan directeur

La Délégation des finances a pris acte de la stratégie informatique 2016–2019 en février 2016. Elle a relevé qu'elle était très générale. Des aspects importants devaient, selon le Conseil fédéral, figurer dans le plan directeur (masterplan). Dans ce plan directeur, la délégation espérait trouver des mesures visant notamment à donner davantage de poids à l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) et à améliorer la vue d'ensemble et le pilotage de l'informatique de la Confédération, ainsi qu'une planification à moyen terme à l'échelle de l'administration fédérale. La Délégation des finances est convaincue qu'une gestion centrale du portefeuille est la condition préalable à un meilleur pilotage de l'informatique de la Confédération.

A fin juin 2016, le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur qui fixe les priorités selon trois axes. Dans le cadre de l'axe stratégique «Orientation vers les affaires», l'accent est mis sur l'accélération des achats informatiques (procédures OMC), l'élaboration d'une stratégie d'approvisionnement informatique de la Confédération, la mise en place de services de soutien pour l'ensemble de l'administration fédérale

et l'instauration d'une planification globale des services informatiques standard. Dans le cadre de l'axe stratégique «Pilotage et gestion de l'informatique», les planifications stratégiques en matière d'informatique au sein des départements ainsi que l'optimisation progressive du système de gestion informatique, notamment pour ce qui est de la planification et de l'architecture du système, sont au centre des mesures préconisées. Dans le cadre de l'axe stratégique «Fourniture des prestations informatiques», la réalisation des mesures instaurées dépendra en grande partie des travaux de mise en réseau des centres de calcul, qui ont déjà commencé. D'autres jalons importants sont l'élaboration d'une stratégie en matière de réseaux et la révision de la réglementation dans le domaine de la sécurité des réseaux.

De l'avis de la Délégation des finances, le plan directeur consiste avant tout en une énumération de projets, mais des éléments essentiels font défaut pour pouvoir disposer d'une vue d'ensemble complète. Elle a donc discuté avec le chef du DFF, à fin novembre 2016, des améliorations possibles, notamment pour ce qui est de la vue d'ensemble de l'informatique de la Confédération et de la planification à moyen terme de l'informatique. Selon le DFF, des objectifs concrets sont formulés clairement dans le plan directeur, par exemple en ce qui concerne les modèles de marché et les services standard. Le plan directeur comporte aussi les mandats de planification, ce qui donne au Conseil fédéral la possibilité de coordonner leur mise en œuvre avec ses autres objectifs et avec les programmes informatiques des départements. Le DFF estime toutefois qu'il n'est actuellement pas encore possible d'établir une vue d'ensemble pertinente des quelque 600 projets informatiques de la Confédération. Le plan directeur permet de mieux coordonner les nombreux projets, mais ceux qui n'ont pas une portée interdépartementale devraient être laissés aux départements.

La Délégation des finances admet que la stratégie informatique et le plan directeur ont amélioré la situation. Néanmoins, elle pense qu'il est nécessaire d'aller plus loin. Elle relève en particulier l'absence persistante d'une gestion de portefeuille globale à l'échelle de l'administration fédérale, qu'elle attend déjà depuis longtemps, ainsi que d'une architecture globale. Cette absence complique la planification à moyen terme des projets informatiques.

Organisation et financement des projets informatiques et des applications spécialisées d'envergure

Fin août 2016, le Conseil fédéral a chargé le DFF de lui présenter une note de discussion avec des propositions d'amélioration relatives à l'organisation et au financement des projets informatiques et des applications spécialisées d'envergure, et ce avant la présentation du message concernant le grand projet informatique DazIT (voir ch. 4.6.4). Selon le chef du DFF, cette note porte en particulier sur les aspects suivants: la réalisation plus rapide des acquisitions dans le domaine de l'informatique, ce qui nécessite des capacités et des compétences supplémentaires de la part de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL); des adaptations au sein de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) qui permettront de maîtriser le volume des grands projets à venir de manière appropriée et en concertation avec les tiers; une refonte du rôle et des compétences de l'UPIC, notamment en matière de gestion de l'infrastructure informatique.

La Délégation des finances salue le fait que le Conseil fédéral se penche sur cette thématique d'une manière générale. S'agissant du financement des projets informatiques, il lui paraît déterminant que le gouvernement donne à l'avenir des informations concrètes relatives aux conséquences sur l'informatique de la Confédération dans ses messages. La Délégation des finances a donc proposé aux Commissions des institutions politiques d'examiner l'opportunité de compléter la loi sur le Parlement (art. 141, al. 2) dans ce sens. Le chef du DFF a accueilli cette proposition de manière positive: il est également d'avis que la question des coûts liés à l'exploitation et à la maintenance des systèmes informatiques a été beaucoup trop négligée jusqu'ici. La transparence des coûts de l'informatique est un aspect auquel la Délégation des finances attache la plus grande importance.

Fonctions de l'OFIT et de l'UPIC

Le CDF a examiné la mise en œuvre des directives émises par les offices assumant des tâches interdépartementales (OFCL, OFPER, AFF et UPIC) à la demande de la Délégation des finances (voir ch. 3.5). Il est arrivé à la conclusion que le rôle de ces offices devait être renforcé et que les bases légales devaient être modifiées en conséquence. Le Conseil fédéral est quant à lui d'avis que les instruments existants permettent déjà aux offices assumant des tâches interdépartementales de mener à bien leur mission et qu'il ne serait pas opportun de leur donner des compétences réglementaires ou de surveillances supplémentaires.

Lors d'un entretien avec la Délégation des finances à fin novembre 2016, le chef du DFF a défendu l'idée qu'il était incompatible avec la conception fédéraliste de l'administration fédérale qu'un office assumant des tâches interdépartementales exerce une influence sur le contrôle et la mise en œuvre des projets dans un département. Il a estimé en outre que les ressources actuelles dans le domaine de l'informatique ne permettaient pas d'augmenter les effectifs de l'UPIC ou de l'OFIT, par exemple, de sorte qu'ils puissent assumer un rôle de fournisseur de prestations informatiques centralisé. Pour le chef du DFF, il est incontestable que les fonctions transversales devaient être renforcées pour ce qui est des produits informatiques standard. Ce domaine est, à son avis, l'un de ceux où une plus grande influence des offices assumant des tâches interdépartementales est nécessaire pour accroître l'efficacité.

3.3.2 Projets clés en matière de TIC

Fiabilité des rapports à l'intention de la Délégation des finances

En novembre 2015, la Délégation des finances avait chargé le CDF d'évaluer la fiabilité des rapports établis à son intention, dans le cadre de l'audit des projets clés en matière de TIC. En plus des commentaires formulés dans ses rapports d'audit, le CDF a donc remis en juillet 2016 à l'UPIC un premier retour d'information consolidé sur la fiabilité des comptes rendus sur les projets en question. Il lui a recommandé de renforcer la vérification de la plausibilité des rapports transmis par les départements et de prévoir des formations sur le thème de l'«analyse de la valeur acquise». Dans sa prise de position, l'UPIC a déclaré qu'elle chercherait le contact avec les

responsables de projet, afin d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente de ses exigences et en particulier de l'analyse de la valeur acquise. En revanche, elle s'oppose à une vérification matérielle plus approfondie des rapports, surtout pour des questions de manque de ressources, mais aussi pour éviter des redondances.

Le CDF a également constaté des incertitudes concernant la définition des coûts totaux et la pratique en matière de libération échelonnée des crédits d'engagement. Selon lui, les exigences sont trop nombreuses et elles manquent pour partie de clarté. Il a donc recommandé d'harmoniser les exigences concernant la définition, la délimitation, le calcul et la présentation des coûts totaux. L'UPIC est prête à concrétiser cette recommandation d'ici fin 2017, en concertation avec l'Administration fédérale des finances (AFF) et compte tenu des instruments disponibles ainsi que de la charge administrative.

Adaptation des rapports sur l'avancement des projets

Mi-juin 2016, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral d'apporter certaines modifications à ses rapports sur l'avancement des projets clés en matière de TIC. Elle souhaitait, d'une part, que les programmes et les projets interdépartementaux fassent l'objet d'une appréciation consolidée et pas uniquement d'une appréciation par le département responsable et, d'autre part, que différentes informations (crédit d'engagement alloué, dépenses engagées, coûts cumulés et coûts finals prévisionnels) soient indiquées pour chaque projet. Le Conseil fédéral a largement tenu compte de ces demandes dans son rapport sur l'avancement des projets au 30 juin 2016. Ainsi, l'ébauche du rapport a d'abord été soumise à la Conférence des secrétaires généraux (CSG), en août 2016, afin de consolider les appréciations des secrétariats généraux concernant les projets interdépartementaux.

Qualité des rapports sur l'avancement des projets

Ces deux dernières années, la qualité des rapports sur l'avancement des projets s'est améliorée. Toutefois, certaines indications sont encore trop peu pertinentes et la profondeur des détails n'est pas toujours adaptée aux destinataires. En ce qui concerne l'analyse de la valeur acquise, il y a encore des divergences par rapport aux prescriptions de l'UPIC. Le Conseil fédéral a donc chargé cette dernière de soutenir les départements concernés en matière d'assurance qualité. De manière globale, la Délégation des finances partage l'opinion du Conseil fédéral, selon lequel il convient de laisser aux entités concernées un temps d'adaptation pour ce qui est des comptes rendus destinés à la haute surveillance. Elle renonce par conséquent à exiger d'autres adaptations pour le moment.

Approbation des rapports sur l'avancement des projets

Au milieu de l'année 2016, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de ne plus simplement prendre acte des rapports sur l'avancement des projets clés en matière de TIC, mais de les approuver. Pour sa part, le Conseil fédéral estime qu'une approbation à son niveau diluerait les responsabilités. Le chef du DFF a attiré l'attention de la Délégation des finances sur le fait que l'UPIC procède désormais à des contrôles de plausibilité des indications reçues et que, pour les projets à haut risque, le Conseil fédéral exige un rapport complémentaire exposant les me-

sures adoptées, comme par exemple pour les projets FISCAL-IT (AFC) et SIAC (OFROU). La Délégation des finances souligne que, dans le cadre de l'exercice de sa haute surveillance, elle doit pouvoir être certaine que les informations contenues dans les rapports reflètent bien la réalité. En approuvant ces rapports, le Conseil fédéral donnerait un signal clair montrant qu'il a pris toutes les dispositions nécessaires pour que le contenu des rapports soit conforme à la réalité.

3.3.3 Évaluation globale des ressources informatique

Dans le domaine informatique, des pics d'investissement se produisent certaines années dans les différentes unités administratives. Des ressources budgétisées de manière centralisée pour toute l'administration fédérale sont gérées par l'UPIC et servent à équilibrer les pics que les départements ne peuvent pas financer eux-mêmes. Vers le milieu de l'année 2012, le Conseil fédéral avait décidé qu'un département pouvait demander des ressources supplémentaires pour un projet informatique important, mais uniquement si le plafond des dépenses départemental ne suffisait pas pour financer tous les projets informatiques importants et urgents de façon entièrement autonome. La procédure a été définie dans les directives concernant la conduite financière des TIC. Selon cette procédure, l'UPIC établit une proposition de priorisation selon des critères définis, sur la base de laquelle le Conseil fédéral affecte les ressources informatiques centrales aux projets informatiques prioritaires, en tenant compte de la situation budgétaire.

Des discussions menées au sein de la CSG ont cependant fait apparaître des divergences de fond au sujet des critères de sélection ainsi que du but et de l'utilisation des ressources informatiques centrales. La Délégation des finances a elle-même été informée de ces critiques à plusieurs reprises lors de différents entretiens. C'est dans ce contexte que, mi-juin 2015, elle avait adressé une recommandation au Conseil fédéral préconisant un examen du potentiel d'amélioration du système de gestion financière des TIC dans le cadre de la prochaine révision de l'OIAF. Le Conseil fédéral avait chargé le DFF de lui proposer des modifications des directives précitées. Après une discussion approfondie au sein de la CSG, en janvier 2016, cette dernière a chargé l'UPIC de modifier les directives concernant la conduite financière des TIC dans le sens des décisions prises par la CSG.

Les modifications concernent en particulier les critères d'admission des demandes de ressources informatiques centrales dont le but est de financer des dépenses d'exploitation récurrentes des applications. Pour les applications qui aident à l'accomplissement d'une nouvelle tâche de la Confédération, des ressources informatiques centrales pourront continuer à être demandées pour l'exploitation, mais seulement pour une durée limitée et sous certaines conditions, comme l'impossibilité d'utiliser des recettes provenant d'émoluments pour compenser les dépenses. Le financement au moyen de ressources informatiques centrales doit en principe être dégressif. En revanche, s'agissant des tâches que la Confédération assume déjà, les demandes de financement de l'exploitation de nouvelles applications pour une durée limitée ne seront plus admises que si cela permet de fournir des prestations supplémentaires ou de meilleure qualité. Les demandes de ressources informatiques cen-

trales concernant le financement de l'exploitation d'applications existantes ne seront plus admises.

Fin juin 2016, la Délégation des finances a entendu le chef du DFF au sujet des points centraux des nouvelles directives. Les modifications apportées lui semblent a priori pertinentes, mais ce n'est qu'à l'usage que l'on pourra dire si les améliorations visées se sont concrétisées. La Délégation des finances suivra donc à nouveau ce thème avec attention en 2017.

3.3.4 Sécurité informatique

Cyberdéfense

La Délégation des finances s'est penchée sur la question de la cyberdéfense à mi-mai 2016. Sa présidente avait proposé d'inscrire ce point à l'ordre du jour à la suite de différentes cyberattaques ayant visé l'administration fédérale, notamment le DFAE. Le cas de l'attaque contre RUAG, qui a été révélé début mai 2016, peu avant la séance de la Délégation des finances, n'a fait que confirmer l'importance de cette problématique et la nécessité d'une cyberdéfense efficace et efficiente. La délégation a alors décidé d'en faire un thème transversal dont elle discutera dorénavant avec tous les chefs de département lors des entretiens annuels.

Mi-mai 2016, la Délégation des finances a brièvement entendu le chef du DDPS au sujet de la cyberattaque contre RUAG. Lors des séances suivantes, elle a abordé la question de la cyberdéfense avec des représentants de différents départements, en discutant à chaque fois de manière approfondie de la situation en matière de sécurité informatique au sein de l'administration fédérale. Elle a aussi demandé ce que le Conseil fédéral et les départements pouvaient entreprendre pour que des cas comme celui de RUAG ne puissent plus se produire à l'avenir. Elle s'est également informée sur les conséquences financières que cela pourrait avoir. La Délégation des finances va poursuivre l'examen de ces questions avec attention en 2017. Elle tirera ses conclusions après s'être entretenue avec tous les chefs de département et en rendra compte brièvement dans son rapport d'activité 2017.

Le 30 septembre 2016, le Conseil fédéral a adopté une modification de l'OIAF. Ce complément limite et règle de manière plus précise l'accès aux données de l'administration fédérale pour les prestataires externes qui en ont besoin dans le cadre de la production et de l'exploitation de systèmes d'information. Cette restriction et d'autres mesures opérationnelles d'ordre organisationnel et technique doivent permettre d'assurer le respect du principe de proportionnalité lors de la transmission de données ainsi que le respect du principe de l'utilisation économe et sûre des données. La Délégation des finances se félicite de cette modification qui, selon elle, peut contribuer à une réduction considérable des risques dans le cadre du traitement de données qui sont souvent sensibles.

La Délégation des Commissions de gestion ainsi que la Commission de gestion du Conseil national se sont aussi occupées de cyberdéfense et du cas RUAG (voir ch. 3.5.1 du rapport annuel 2016 des CdG). La coordination avec les travaux de la Délégation des finances est assurée de manière appropriée.

Mise en œuvre de la politique de sécurité des réseaux (Network Security Policy) par les cantons

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'était 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 CdC s'est particulièrement émue des déclarations du CDF concernant le Système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) de l'OFROU, auquel les cantons sont étroitement liés. La Délégation des finances avait été surprise par la critique de la CdC, car le CDF pointe déjà du doigt depuis de nombreuses années des problèmes de fond en matière de sécurité des réseaux dans les cantons. Or, ces lacunes n'ont toujours pas été supprimées. La Délégation des finances s'était aussi penchée sur ce dossier dans son rapport d'activité 2015 (ch. 2.3) en s'engageant à suivre ce thème.

Début septembre 2016 la Délégation des finances a discuté d'un rapport du CDF concernant un contrôle subséquent de la politique de sécurité des réseaux (Network Security Policy, NSP) dans les cantons. Un premier audit réalisé en 2009 avait conduit le CDF à recommander que les contrats de réseau conclus entre l'OFIT et les cantons soient complétés par des dispositions de sécurité. Il avait aussi préconisé que les cantons soient tenus de démontrer que leurs réseaux répondent aux exigences convenues et que, s'ils ne respectent pas ces accords, l'OFIT doive mener des audits de sécurité.

Le contrôle subséquent réalisé en 2016 a montré que l'OFIT avait appliqué cette recommandation autant que possible dans les accords conclus avec les cantons. Toutefois, il ne se considère pas en mesure ni obligé de mener des audits dans des domaines relatifs à la sécurité auprès des cantons. Les bases juridiques à cet effet manquent dans le système fédéraliste suisse. En fin de compte, les cantons sont responsables de la sécurité de leurs propres réseaux. L'OFIT considère le réseau de transport entre les cantons et l'administration fédérale comme un réseau de tiers et les interfaces avec le réseau de la Confédération sont sécurisées en conséquence. Le CDF estime qu'à la suite de ces interventions techniques, sa recommandation peut être classée. Etant donné que le standard de sécurité des réseaux cantonaux n'est toujours pas harmonisé, la Délégation des finances estime que cette protection est indispensable pour prévenir autant que possible les accès non autorisés aux données sensibles des unités administratives de la Confédération.

3.4 Marchés publics de la Confédération

3.4.1 Révision des bases légales

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

La révision en cours du droit fédéral sur les marchés publics (loi fédérale sur les marchés publics, LMP et ordonnance sur les marchés publics, OMP) a pour but de transposer l'accord de l'OMC révisé sur les marchés publics dans le droit suisse et d'élargir ainsi l'accès aux marchés étrangers pour les entreprises suisses. Cette

révision est aussi mise à profit pour harmoniser autant que possible les législations fédérale et cantonale, dans le respect des compétences de la Confédération.

En 2015, la Délégation des finances avait adressé trois recommandations au Conseil fédéral, dont ce dernier a largement tenu compte dans le projet mis en consultation. Premièrement, elle avait recommandé 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»). Deuxièmement, elle avait recommandé de proposer une base légale 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). Et enfin, troisièmement, elle avait recommandé d'inscrire dans la LMP un droit de regard sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole, et cela sans la réserve actuelle de l'art. 5, al. 1, OMP qui dispose que ce droit de regard doit faire l'objet d'une convention. La délégation demandait en outre que la loi précise les modalités de correction des prix applicables lorsque des abus ou des erreurs de calcul sont constatés.

La procédure de consultation du projet s'est achevée à fin juillet 2015. Le Conseil fédéral a enfin adopté son message à l'intention du Parlement le 15 février 2017, après avoir reporté cette échéance à plusieurs reprises au cours de l'année 2016. La Délégation des finances examinera dans quelle mesure ses recommandations ont été mises en œuvre. Elle veillera en particulier à s'assurer que les nouvelles dispositions permettront d'accélérer les procédures d'achat. Ces dernières années, l'administration fédérale a en effet signalé à diverses reprises que les projets informatiques prenaient souvent du retard à cause de la lenteur de la procédure d'acquisition.

Les Commissions des finances ont prévu de rédiger un co-rapport à l'attention de la commission thématique compétente. Au besoin, la Délégation des finances leur transmettra ses éventuelles recommandations pour ce co-rapport.

Révision des conditions générales de la Confédération

La Conférence des achats de la Confédération a révisé les conditions générales de la Confédération (CG) relatives à l'achat de biens et les CG relatives à l'achat de services avec effet au 1er septembre 2016. Le contenu de ces documents a été adapté pour tenir compte des contextes technologique, organisationnel et juridique actuels. Un autre objectif de la révision consistait à les harmoniser avec les autres CG de la Confédération et avec celles des entreprises de la Confédération. Les CG révisées sont utilisées par les unités de l'administration fédérale et le Domaine des EPF et servent de base pour la conclusion, le contenu et l'exécution des contrats d'achat. A l'avenir également, des dispositions contractuelles différentes seront possibles pour un marché spécifique, en fonction des besoins.

La Délégation des finances a pris connaissance des points essentiels des nouvelles CG à fin novembre 2016, lors d'un entretien avec le chef du DFF. Celui-ci a expliqué que le recours à des tiers avait été réglé séparément et que leur intervention était désormais encadrée de manière claire en termes de conditions de travail, d'égalité

salariale, de maintien du secret, etc. En cas de fourniture de la prestation à l'étranger, le fournisseur doit respecter au minimum les accords centraux de l'Organisation internationale du travail. Les questions de garantie et de responsabilité ont en outre été séparées et la liste des peines conventionnelles a été établie. Le DFF estime que les CG présentent désormais la clarté requise.

3.4.2 Contrôle stratégique des marchés publics

Le rapport du Conseil fédéral du 23 septembre 2016 sur le controlling des achats de la Confédération concernant l'année 2015 repose pour la première fois sur une analyse de la gestion des contrats de la Confédération portant sur l'ensemble de l'administration fédérale. La Délégation des finances a abordé les points suivants du rapport avec le chef du DFF à fin novembre 2016.

Possible restriction de la concurrence lors de l'attribution de mandats subséquents: le 6 octobre 2015, la Commission de gestion du Conseil des Etats a recommandé au Conseil fédéral d'étudier s'il existe un rapport entre l'absence de concurrence et l'importance des mandats subséquents dans le contexte de l'attribution des mandats d'expertise et de déterminer si les nouveaux instruments de contrôle des marchés publics permettent de mettre en relief les cas de «fournisseurs attitrés» et de lutter contre ce phénomène. Le Conseil fédéral présentera ses résultats dans le cadre de son prochain rapport complet, à l'automne 2017.

Principaux fournisseurs de l'administration fédérale en termes de chiffre d'affaires: en décembre 2015, le Tribunal fédéral a ordonné à l'OFCL de publier la liste des 40 créanciers du DFF les plus importants de l'exercice 2011 en termes de chiffre d'affaires, sans en caviarder les noms. A la lumière de ce jugement, la Délégation des finances a estimé que les informations concernant les 40 fournisseurs les plus importants de l'administration fédérale en termes de chiffre d'affaires devraient être rendues publiques de manière spontanée. Le DFF prévoit de publier cette liste à partir de 2017.

Délégation des compétences d'acquisition: dans leur rapport d'enquête sur le projet INSIEME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion ont notamment exigé une pratique restrictive en matière de délégation des compétences d'acquisition des services d'achat centraux aux différentes unités administratives. En septembre 2015, la Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de veiller à ce que le nombre de délégations de compétences n'augmente pas et à ce que les services d'achat centraux assument leur obligation de contrôle. Elle a constaté que le nombre et le volume des délégations n'ont pas changé de manière significative en 2015. Lors de l'entretien précité, le chef du DFF a déclaré s'attendre à une légère diminution en 2016.

3.4.3 Adjudications de gré à gré

Mi-mai 2016, la Délégation des finances a examiné le rapport du Conseil fédéral du 20 avril 2016 concernant les relevés de données relatifs aux adjudications de gré à gré ayant dépassé les valeurs seuils en 2015. Cette analyse fait apparaître une tendance légèrement à la baisse par rapport à 2014, première année où l'on a tenu compte des adjudications de gré à gré des domaines de l'armement et des routes nationales (ingénierie et construction). Le nombre des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils a diminué de 15 % environ et leur volume global a atteint 1046 millions de francs, en baisse de 10 % sur un an.

La Délégation des finances se félicite de cette évolution et reconnaît la contribution des mesures prises par le Conseil fédéral et les départements. Elle estime toutefois que le nombre et le volume des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils doivent encore baisser – des fluctuations annuelles justifiées de manière transparente restant possibles – et ne plus augmenter. Elle va donc continuer à suivre l'évolution avec attention et abordera cette thématique avec les chefs de département lors de leur entretien annuel, en s'intéressant surtout aux particularités propres à chaque département, aux mesures prises par les départements et à la mise en œuvre des mesures décidées par le Conseil fédéral.

3.5 Autres thèmes transversaux

3.5.1 Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales et de la Conférence des secrétaires généraux

Offices assumant des tâches interdépartementales

Ces dernières années, la Délégation des finances s'est beaucoup investie dans l'examen des directives, nouvelles ou révisées, concernant les domaines de l'informatique et des marchés publics. Elle a principalement mis l'accent sur une définition claire des tâches, compétences et responsabilités, sur les modalités des contrôles de la mise en œuvre et du respect des directives par la hiérarchie, ainsi que sur le rôle dévolu aux offices fédéraux assumant des tâches interdépartementales dans les domaines concernés. Jugeant qu'une intervention était nécessaire, en 2014 la Délégation des finances avait chargé le CDF de réaliser un audit auprès des offices assumant des tâches interdépartementales, à savoir l'OFCL, l'OFPER, l'AFF et l'UPIC.

Les résultats consolidés des audits de tous les offices assumant des tâches interdépartementales ainsi que les conclusions du CDF ont été portés à la connaissance du Conseil fédéral le 13 avril 2016. Le CDF est arrivé à la conclusion que le rôle de ces offices devait être renforcé et que les bases légales devaient être modifiées en conséquence. Les recommandations du CDF visent à renforcer la surveillance centralisée dans les principaux domaines de risque, en attribuant des tâches et des compétences de surveillance supplémentaires aux offices assumant des tâches interdépartementales. Dans son rapport du 24 octobre 2016 sur l'analyse de l'impact des projets législatifs dans les messages du Conseil fédéral, le CDF a également formulé

quelques recommandations à l'intention de la Chancellerie fédérale pour une meilleure définition et une meilleure mise en œuvre de ses tâches transversales.

Le Conseil fédéral s'est penché sur ce thème à sa séance du 9 novembre 2016. Il est parvenu à la conclusion que les instruments et les bases légales actuels permettaient déjà aux offices concernés d'assumer pleinement leurs tâches transversales. Il a donc estimé qu'il ne serait pas opportun de les doter formellement de compétences supplémentaires en matière d'instruction et de surveillance et de leur attribuer les instruments de mise en œuvre correspondants. Selon lui, il n'est pas nécessaire d'adapter les bases légales régissant les offices assumant des tâches interdépartementales dans le sens souhaité par le CDF. Néanmoins, le DFF n'exclut pas que, en cas d'élargissement des tâches de l'UPIC, une adaptation de l'OIAF puisse être judicieuse. Dans le domaine de la gestion de l'architecture informatique, l'UPIC pourrait par exemple être appelé à développer le pilotage matériel des TIC au sein de l'administration fédérale, en collaboration avec les départements.

Mi-janvier 2017, la Délégation des finances s'est penchée sur la réponse du chef du DFF du 22 novembre 2016 adressée au CDF. Ce courrier expose la position du Conseil fédéral de manière détaillée, décrit le rôle des offices assumant des tâches interdépartementales dans le processus de conduite des départements et de la Chancellerie fédérale, évalue les recommandations du CDF adressées aux offices audités (OFCL, OFPER, AFF et UPIC) et donne une appréciation générale des recommandations. Le DFF rappelle aussi que, par le biais 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. L'objectif des réformes réalisées ces dernières années (loi sur le personnel de la Confédération, nouveau modèle comptable de la Confédération, réforme de la péréquation, nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale) était de renforcer la responsabilité de conduite des départements et des unités administratives. Parallèlement, les offices assumant des tâches interdépartementales ont développé le contrôle de gestion dans leurs domaines respectifs. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que l'exercice de tâches de surveillance et de contrôle par ces offices conduirait à un transfert non désiré, voire à une dilution des tâches et compétences, ce qui déboucherait sur une déresponsabilisation des départements et des offices.

La Délégation des finances apprécie positivement le fait que le Conseil fédéral ait traité ce thème de manière approfondie et que le DFF se soit exprimé de manière très détaillée sur les recommandations du CDF. Elle prend aussi acte du fait que le Conseil fédéral a renforcé le rôle de la CSG en lui attribuant des tâches supplémentaires (voir ci-dessous). Cela étant, elle continue à se demander si un renforcement des offices assumant des tâches interdépartementales ne permettrait pas d'améliorer encore la qualité des tâches accomplies dans les domaines concernés – constructions, personnel, finances, informatique –, notamment grâce à une définition plus claire des tâches, à une harmonisation des compétences et à une suppression des chevauchements et des redondances. Elle se penchera donc à nouveau sur ce sujet, et plus particulièrement sur les recommandations du CDF, au printemps 2017.

Conférence des secrétaires généraux

En vertu de l'art. 53, al. 1, de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), la CSG est l'organe suprême de coordination de l'administration fédérale. Pour mieux mettre en valeur ses compétences et ses connaissances, le Conseil fédéral a décidé le 9 novembre 2016 de lui attribuer des tâches supplémentaires relatives à l'examen préalable des objets du Conseil fédéral, dans le but de faire gagner du temps au gouvernement. La CSG a notamment été chargée d'examiner et de vérifier la plausibilité de différents rapports de contrôle (objets du Conseil fédéral, marchés publics, informatique).

Dans le domaine des projets clés en matière de TIC, la CSG doit procéder à l'examen préalable des propositions et des notes de discussion concernant la validation des phases de projet. En cas de divergences, elle propose, si possible, des solutions de compromis et émet des recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Dans le domaine du personnel, la CSG procède à l'examen préalable des directives concernant le budget du personnel, de la définition de la valeur cible et de l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel. Lors de l'évaluation de la situation budgétaire, le DFF informe la CSG lorsqu'il apparaît que des mesures d'économies supplémentaires doivent être prises. En ce qui concerne le portefeuille immobilier du DFF, la CSG est chargée de procéder le plus tôt possible à l'examen préalable des projets prévus pour le message sur l'immobilier de l'année suivante, en examinant en particulier le potentiel d'économies. Enfin, la CSG s'est aussi vu attribuer un rôle consultatif en rapport avec le renouvellement des organes extraparlementaires.

La CSG a été chargée de procéder à une évaluation des résultats obtenus grâce au renforcement de son rôle d'ici fin 2018, d'en informer le Conseil fédéral et, le cas échéant, de proposer des améliorations. La Délégation des finances se penchera sur ce thème en 2017 déjà, sur la base des premières expériences. Elle s'intéressera plus particulièrement à la manière dont la CSG assumera son nouveau rôle dans le domaine des tâches transversales (constructions, personnel, finances et informatique) et dont les offices assumant des tâches interdépartementales pourront faire valoir leur point de vue.

4 Contrôles effectués par département

4.1 Autorités et tribunaux

4.1.1 Renforcement de la surveillance exercée par le Conseil fédéral

L'enquête des Commissions des finances et des Commissions de gestion concernant le projet informatique INSIEME a débouché sur toute une série de recommandations (pour de plus amples informations, voir ch. 1.3 du rapport d'activité 2015). La recommandation 11, qui invitait le Conseil fédéral à rencontrer régulièrement la direction du CDF en vue d'être informé sur les révisions en suspens importantes, ne précisait pas si ce dialogue devait avoir lieu avec l'ensemble du Conseil fédéral 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. Celui-ci a décidé, en février 2016, d'examiner cette question chaque année afin de décider s'il y avait lieu de constituer une délégation de surveillance *ad hoc*, en plus des sept délégations ordinaires. Avant de prendre cette décision, le président de la Confédération, le chancelier de la Confédération et le directeur du CDF auront un échange sur les principaux dossiers en suspens. Le Conseil fédéral n'instituera cette délégation que si les organes ou les instruments existants ne sont pas suffisants. Lorsque le Conseil fédéral décidera de constituer cette délégation, il définira simultanément son mandat spécifique ainsi que sa composition. Le 23 mars 2016, le Conseil fédéral a décidé de ne pas instituer de délégation de surveillance pour l'année 2016.

L'amélioration de la communication entre le Conseil fédéral et le CDF est un objectif conforme au mandat légal du CDF. En effet, selon l'art. 1, al. 1, let. b, LCF, le CDF doit assister le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale. Ces trois dernières années, le directeur du CDF a eu chaque année au moins un entretien bilatéral avec chaque chef de département. Il s'agissait, d'une part, de recevoir un retour sur les activités du CDF et, d'autre part, de savoir comment le CDF pouvait les assister au mieux dans leurs tâches de surveillance.

Le 31 octobre 2016 a eu lieu le premier entretien entre le CDF et la Délégation du Conseil fédéral pour les questions financières. Lors de cette rencontre, le CDF a présenté les audits qu'il accomplit sur mandat du Conseil fédéral (projets clés en matière de TIC, sécurité informatique) et expliqué comment il assure la coordination de son programme annuel avec l'appréciation des risques du Conseil fédéral. Il a aussi informé la délégation de sa nouvelle approche concernant l'application de l'art. 15, al. 3, LCF (communication au Conseil fédéral des manquements ayant une portée fondamentale). Selon cette disposition, le CDF peut adresser les communications en question soit à deux chefs de département (celui du département responsable et celui du DFF) soit au Conseil fédéral. A l'avenir, le CDF adressera systématiquement ces communications au collège afin d'éviter de créer des asymétries dans l'information des départements.

Il a été décidé de conduire ce type d'entretien entre le CDF et la Délégation du Conseil fédéral pour les questions financières une à deux fois par année. La Délégation des finances se félicite de l'institution d'un échange régulier. Elle s'informera auprès du CDF des points essentiels de ces discussions.

4.1.2 Gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (GEVER Confédération)

La Délégation des finances accompagne le déploiement d'un nouveau système de gestion électronique des affaires au sein de l'administration fédérale depuis environ quatre ans. A fin 2013, elle avait adressé diverses recommandations au Conseil fédéral qui concernaient notamment les marchés publics, la centralisation du pilotage et du contrôle, ainsi que la gestion du projet au moyen d'un crédit d'engagement. Au printemps 2015, le Conseil fédéral a décidé de confier la réalisation et la

conduite de ce projet à la Chancellerie fédérale. En outre, contrairement à son intention première, il a demandé au Parlement l'octroi d'un crédit d'engagement pour GEVER.

Le marché a été adjugé à deux soumissionnaires à fin mai 2015. L'offre concernant le produit Fabasoft, qui est utilisé actuellement dans une grande partie de l'administration fédérale, n'a pas été retenue en raison de son prix trop élevé. L'entreprise Fabasoft a recouru contre cette adjudication devant le Tribunal administratif fédéral. Ce dernier a eu besoin de plus d'une année pour examiner ce cas et a finalement rejeté le recours à mi-août 2016. Fabasoft ayant renoncé à porter ce cas devant le Tribunal fédéral, l'adjudication est entrée en force à fin septembre 2016, de sorte que les travaux de programmation, qui étaient bloqués, ont pu reprendre sur la base d'une nouvelle planification. Il est désormais acquis que le délai initial ne pourra pas être tenu. D'après la nouvelle planification, les responsables du projet tablent sur un retard de quinze mois, dont le surcoût est estimé à 1,6 million de francs. Ce montant devrait être absorbé par les réserves du programme.

Fin juin 2016, le Conseil fédéral a approuvé le modèle de marché pour le service informatique standard «gestion électronique des affaires (GEVER)». Il a chargé la Chancellerie fédérale de diriger ce projet de manière centralisée jusqu'à la fin de 2018. Ensuite, le service standard passera dans les mains de l'UPIC. Le DFF a aussi été chargé de présenter une planification révisée au Conseil fédéral d'ici le printemps 2017.

Le Conseil fédéral avait adopté le message relatif au financement de la réalisation d'un produit GEVER en septembre 2015 déjà. Comme la Délégation des finances l'avait demandé, ce projet y est qualifié de service standard. Le coût global a été estimé à 142 millions de francs au maximum et, après déduction des prestations propres de l'administration fédérale, le Conseil fédéral a sollicité un crédit d'ensemble de 67 millions de francs. Etant donné que tous les départements ont opté pour le produit ActaNova, des économies de l'ordre de 32 millions de francs pourront être réalisées par rapport au déploiement de deux produits. Les charges d'exploitation s'en trouveront également réduites d'environ 7 millions par an. Par un arrêté fédéral du 17 mars 2016, les Chambres fédérales ont approuvé le crédit sollicité, dont 25 millions de francs seront affectés à l'étape de la réalisation et 42 millions, à celle du déploiement.

La Délégation des finances se félicite que les travaux concernant GEVER aient pu reprendre, après une longue période de blocages. L'expérience montre toutefois que des projets d'une telle complexité présentent des risques considérables en raison du grand nombre d'intervenants et des très nombreuses interfaces. Au milieu de l'année 2015, la Délégation des finances avait par exemple constaté que plusieurs offices avaient pris du retard dans les préparatifs d'organisation qui sont impérativement nécessaires et avait estimé que cela reflétait des problèmes de conduite au sein de certains départements. Elle va donc continuer à suivre ce dossier avec attention, en mettant particulièrement l'accent sur la précision de la planification, l'efficacité du contrôle de gestion et la pertinence des rapports.

4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

4.2.1 Genève internationale

Fondation des immeubles FIPOI

Vers le milieu de l'année 2015, la Délégation des finances a été informée qu'une enquête confiée à la Cour des comptes du canton de Genève par le CDF avait révélé de graves dysfonctionnements dans la conduite et l'organisation de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). La Délégation des finances a estimé que le risque était important, compte tenu de l'importance stratégique de la Genève internationale pour la Suisse, et avait identifié un besoin d'intervention urgent dans la perspective de la haute surveillance financière exercée par le Parlement. Elle avait alors mené plusieurs entretiens avec le chef du DFAE et exigé que l'enquête annoncée sur les reproches formulés soit menée par une instance indépendante. Les résultats de cette enquête avaient pleinement confirmé les constatations et recommandations du CDF et de la Cour des comptes du canton de Genève. Les problèmes principaux de la FIPOI résidaient dans son orientation stratégique, la conduite exercée par sa direction, la surveillance exercée par son conseil de fondation et la culture d'entreprise. La Délégation des finances a résumé ses observations concernant cette affaire et formulé plusieurs recommandations à l'intention du DFAE en novembre 2015 (pour de plus amples informations, voir ch. 4.2.2 du rapport d'activité 2015).

En 2016, le DFAE a informé régulièrement la Délégation des finances sur les mesures d'amélioration mises en place. Un rapport de situation actualisé en continu présentait de manière détaillée toutes les recommandations émises par la Cour des comptes, les mesures décidées et l'état de leur mise en œuvre. Finalement, à fin novembre 2016, la Délégation des finances a pu constater que les différentes recommandations étaient globalement mises en œuvre et que la situation de la FIPOI s'était sensiblement améliorée à la suite de la réorganisation ainsi que de la désignation d'un nouveau directeur et de plusieurs cadres supérieurs.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est principalement penchée sur les questions de gouvernance. Mi-mai 2016, le DFAE et le DFF ont chargé un groupe de travail d'analyser la forme juridique de la FIPOI, de déterminer si la gouvernance du conseil de fondation répondait aux exigences de la Confédération et de proposer d'éventuelles mesures. Un rapport intermédiaire remis début septembre fait état de risques élevés pour la gouvernance du conseil de fondation (par ex. composition, asymétrie de l'information, conflits d'intérêts) et propose des esquisses de solution. Le rapport final approuvé par le DFAE et le DFF devrait être remis à la Délégation des finances d'ici mi-mars 2017.

Fin novembre 2016, la Délégation des finances a auditionné le chef du DFAE, le chef du DFF, le président du conseil de fondation de la FIPOI actuellement en poste et les représentants de la Confédération au sein du conseil de fondation. Elle a constaté que la Confédération et le canton de Genève avaient des positions diamétralement opposées quant à la composition du conseil de fondation et qu'ils ne donnaient pas la même importance aux exigences politiques et professionnelles. Au sein même

de la Confédération, il existe certaines divergences entre le DFAE et le DFF quant à la conception optimale de la gouvernance de la fondation.

A mi-avril 2017, la Délégation des finances discutera avec le DFAE du rapport final du groupe de travail sur la gouvernance, ainsi que des avis des destinataires de ce rapport. Elle mettra notamment l'accent sur les mesures concrètes proposées dans le rapport, sur les positions respectives du DFAE et du DFF, ainsi que sur la définition des tâches et de la composition du conseil de fondation.

Immeubles

En février 2015, dans le contexte du message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte, la Délégation des finances s'était intéressée aux futurs messages sur les projets de construction et de rénovation du parc immobilier de la Genève internationale. Depuis 2015, il existe la possibilité d'octroyer, par l'intermédiaire de la FIPOI, des prêts à intérêts préférentiels pour la rénovation des bâtiments. Précédemment, seuls des prêts sans intérêts pour de nouvelles constructions étaient possibles. Le canton et la commune d'implantation participent financièrement, ou par des prestations en nature, à hauteur de 30 % en moyenne. Dans la perspective des charges financières considérablement élevées qui se profilent pour les projets de construction et de rénovation du parc immobilier, la Délégation des finances a prié le DFAE de lui remettre un rapport de situation annuel avec la liste des projets immobiliers en cours et une description de l'état et de la situation financière des projets. Elle a aussi exigé une vue d'ensemble des projets de construction et de rénovation prévisibles, avec une projection des coûts et une planification.

Début septembre 2016, la Délégation des finances a discuté du deuxième rapport de situation, du 12 août 2016, qui donne un aperçu complet de la politique de la Confédération en matière d'immeubles pour les organisations internationales, dresse un inventaire des projets en cours et de leur état, et expose les chances et les risques liés à la concurrence internationale pour la Suisse. Elle a ainsi pris acte que, au cours des dernières années, six organisations internationales ayant leur siège à Genève ont sollicité de manière formelle un soutien de la Suisse pour des projets de construction et de rénovation. Dans l'ensemble, les montants demandés ont avoisiné les 830 millions de francs, dont environ 630 millions à la charge de la Confédération. Cinq dossiers ont été soumis au Parlement durant l'année sous revue, dans cinq messages distincts. Un sixième projet est en préparation, mais ne devrait pas arriver à maturité avant 2019. Pour le reste, plusieurs organisations examinent actuellement diverses options à long terme pour leur siège.

Le CDF a réalisé un audit de gouvernance auprès du Comité de coordination et du Groupe opérationnel Etat hôte du DFAE durant l'automne 2016. Ces organes interviennent dans le cadre de la construction ou de la rénovation de bâtiments accueillant des organisations internationales sises à Genève. La Confédération, qui octroie pour ces travaux des prêts sans intérêts ou à intérêts préférentiels, est représentée dans ces deux organes. L'objectif de cet audit était d'analyser si ces structures sont adéquates pour garantir la surveillance de l'affectation de ces prêts et pour défendre les intérêts de la Confédération. La Délégation des finances a pu prendre acte du résultat globalement bon de cet audit. Le CDF a demandé des améliorations en

relation avec la définition insuffisante de la fonction du Comité de coordination. Les tâches de surveillance de cet organe, en particulier, manquent de clarté, de même que la répartition des rôles entre le Comité et la FIPOI. Le CDF a recommandé de clarifier et de définir la délimitation des tâches de surveillance et les interactions entre les deux instances. Le DFAE a accepté ces recommandations et le mettra en œuvre.

4.2.2 Manifestations internationales à l'étranger

Après Expo.02 et à la suite de plusieurs expositions universelles à l'étranger (notamment Séville et Hanovre), la Délégation des finances avait décidé en 2003 d'exercer une surveillance concomitante lors de la participation de la Suisse à des expositions universelles. L'accent devait être mis sur les aspects financiers, car il était apparu que les coûts étaient souvent sous-estimés et que le budget des recettes était trop optimiste. Ce fut notamment le cas d'Expo.02, dont les recettes étaient restées bien inférieures aux attentes et s'étaient finalement inscrites près de 470 millions de francs en dessous du budget. Par la suite, la Délégation des finances s'est penchée sur les expositions universelles de Saragosse (2008), Shanghai (2010) et Milan (2015). Lors de divers entretiens, elle s'est informée des travaux préparatoires, de l'utilisation des crédits et de la gestion financière des projets. Dans l'ensemble, elle a constaté que ces dossiers étaient généralement bien gérés et que les services responsables avaient visiblement tiré les leçons des erreurs d'Expo.02. La Délégation des finances a rendu compte de ces travaux dans ses rapports d'activité 2006 (ch. 5.2.2) et 2010 (ch. 3.2.3).

Les progrès constatés dans la gestion des projets de participation de la Suisse à des expositions universelles ont conduit la Délégation des finances à décider, fin juin 2016, de ne suivre désormais ce type de projets que si leur budget global dépasse 10 millions de francs. Pour ces cas, elle exigera un budget détaillé et devra ensuite être tenue au courant régulièrement de l'état et de l'avancement du projet. Elle devra aussi être immédiatement informée de tout dépassement des coûts de grande ampleur. Les rapports devront rendre compte non seulement des aspects financiers, mais également de la légalité des acquisitions, de l'efficience des moyens investis et des effets du projet sur l'image de la Suisse.

A fin novembre 2016, se fondant sur ces critères, la Délégation des finances s'est intéressé à l'exposition universelle de 2020 à Dubaï. Quelque 14,3 millions de francs étalés sur les années 2018 à 2021 ont été prévus pour la participation de la Suisse à cet événement (état en novembre 2016). Des participations de tiers à hauteur de 7,7 millions de francs devraient être générées, réduisant la contribution de la Confédération d'autant. Lors d'un entretien avec le chef du DFAE, la Délégation des finances s'est renseignée sur les éléments clés de ce projet qu'elle suivra étroitement en 2017 sur la base d'un budget détaillé et de rapports de situation réguliers.

4.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

4.3.1 Participation de la Confédération à des fondations

A la suite des problèmes de gouvernance de la fondation FIPOI (voir ch. 4.2.1), la Délégation des finances a voulu mener une réflexion de fond sur le pilotage des fondations par la Confédération. Elle a donc demandé au Conseil fédéral de lui remettre une liste de toutes les fondations auxquelles la Confédération participe. Elle voulait notamment savoir comment les intérêts de la Confédération y sont défendus, comment la surveillance est exercée, dans quelles institutions la Confédération dispose d'un siège au sein du conseil de fondation et, dans ces cas, comment la Confédération pilote ces institutions au moyen de directives et d'objectifs. Dans sa réponse envoyée mi-juin 2016, le DFI constate tout d'abord que l'on ne peut pas parler juridiquement de «participation», mais d'un engagement financier de la Confédération en faveur d'une fondation. Au niveau d'engagement le plus élevé, la Confédération participe au capital de la fondation en qualité de (co)fondatrice et soutient l'institution par le biais de contributions. Manifestement, cette forme d'engagement est rare: la Confédération a contribué au capital de neuf fondations lors de leur constitution. La plupart du temps, les prestations de la Confédération revêtent la forme de subventions. Le DFI a répertorié 101 fondations bénéficiaires de subventions fédérales.

Lorsque la Confédération joue un rôle déterminant lors de la constitution d'une fondation, les objectifs sont définis dans le but de la fondation et le pilotage se fait directement par le biais de la réalisation de ce but. Diverses fondations sont pilotées au moyen d'une convention sur les prestations. Lorsque la Confédération verse des subventions, les dispositions de la loi sur les subventions et de la législation spéciale régissant les subventions s'appliquent au surplus. L'autorité fédérale de surveillance des fondations exerce la surveillance de la Confédération sur les fondations reconnues d'utilité publique œuvrant aux échelons national et international. A ce titre, elle surveille aussi celles au sein desquelles la Confédération est engagée. La Confédération prend directement influence sur les destinées de 62 fondations par le biais d'un siège au sein de leur conseil de fondation. Lors du renouvellement des membres de ces organes, elle renonce de plus en plus souvent à un siège, afin de prévenir des conflits d'intérêts. Cette pratique s'inscrit dans la droite ligne des principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernance, lesquels recommandent pour la même raison la plus grande retenue dans la représentation de la Confédération au sein des conseils d'administration et d'institut.

La Délégation des finances est surprise du nombre élevé de fondations auxquelles la Confédération participe sous une forme ou sous une autre. De toute évidence, il n'existe pas de principes et directives clairs à ce propos. A cet égard, elle se félicite de l'audit mené par le CDF auprès du secrétariat général du DFI à l'automne 2016 sur l'efficacité de la surveillance des fondations. Elle reviendra sur ce sujet au printemps 2017. Après avoir examiné le rapport d'audit du CDF, elle déterminera s'il y a lieu de poursuivre ses travaux et de transmettre des recommandations concrètes au Conseil fédéral.

4.3.2 Office fédéral de la santé publique: révision de la liste des moyens et appareils (LiMA)

La Délégation des finances s'est intéressée à la LiMA à la suite de l'émission *Kassensturz* de la télévision suisse alémanique diffusée le 1er mars 2016. Le reportage indiquait que, dans certains cas, les tarifs appliqués pour les moyens médicaux auxiliaires étaient totalement dépassés et que, de ce fait, les caisses-maladies devaient souvent payer des prix surfaits qui, dans certains cas, pouvaient représenter un multiple du prix de vente en pharmacie. Un potentiel d'économies de 100 millions de francs par an a été articulé. *Kassensturz* a aussi révélé que l'office fédéral compétent, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), était conscient depuis longtemps de la problématique de la révision de la LiMa, constatant que malgré cela, les travaux n'avançaient pas, ou que par à-coups. La Délégation des finances a identifié un urgent besoin d'intervenir et a chargé le CDF de lui présenter l'état de ce dossier.

Selon le rapport succinct du CDF du 23 mai 2016, les coûts basés sur ce tarif ont atteint environ 473 millions de francs en 2014, en hausse de 7,7 % par rapport à l'année précédente. La nécessité d'une révision totale de la LiMa est connue depuis 2005. L'OFSP a toutefois suspendu les travaux en 2007 afin d'affecter ses ressources à des domaines plus importants. A la suite d'une intervention du préposé à la surveillance des prix, en 2011, le DFI s'était proposé de terminer les travaux de révision d'ici fin 2013. Cet objectif n'a cependant pas été atteint.

Mi-juillet 2016, la Délégation des finances a demandé au chef du DFI de lui présenter un calendrier pour la révision de la LiMA et de lui expliquer quelles mesures pourraient permettre à cette révision de déployer ses effets dans les meilleurs délais. Le chef du DFI lui a répondu à mi-août 2016 que la nécessité de réviser la LiMA était incontestée et que, après avoir pris du retard, les travaux étaient désormais en cours, le projet ayant été lancé en décembre 2015. Il a aussi attiré l'attention de la délégation sur diverses mesures qui ont d'ores et déjà été mises en place pour améliorer la LiMA. Par exemple, une réduction linéaire de 10 % des montants de remboursement maximaux a été effectuée en 2006 et, en 2011, ces montants ont à nouveau été abaissés de manière significative pour les trois groupes de produits les plus vendus. Une analyse externe réalisée sur mandat de l'OFSP en 2014 a montré que, pour les positions qui n'ont pas été adaptées depuis le plus longtemps, les montants de remboursement maximaux n'étaient pas systématiquement plus élevés qu'à l'étranger. En outre, de nouvelles réductions des montants de remboursement maximaux sont entrées en vigueur avec un train de mesures d'urgence prenant effet au 1er août 2016 et au début de l'année 2017, tandis que les groupes de produits nécessitant les interventions les plus importantes seront traités en priorité dans le cadre de la procédure de révision ordinaire. Selon le DFI, cela permettra de réviser d'ici fin 2017 les tarifs de produits qui représentent les deux tiers du volume des coûts de la LiMA. La clôture des travaux de révision est prévue pour la fin de l'année 2019.

La Délégation des finances a abordé ce sujet début septembre 2016, lors d'un entretien avec le chef du DFI. Elle s'est notamment informée des raisons du retard pris dans la mise à jour de la LiMa et de l'état actuel des travaux. S'agissant du potentiel d'économie de 100 millions de francs avancé dans le reportage, elle a pris acte que

l'OFSP ne comprenait pas sur quelles bases reposait ce montant et qu'il tablait lui-même sur un potentiel de l'ordre de 10 à 30 millions de francs. A la suite de ces investigations, la Délégation des finances a conclu que les aspects financiers n'étaient pas prépondérants dans cette affaire. Elle a donc transmis le dossier à la Commission de gestion du Conseil des Etats afin qu'elle puisse approfondir ce sujet, dont elle s'occupe depuis avril 2016 à la suite d'une demande la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats.

4.3.3 Office fédéral de la santé publique: tarif des prestations médicales ambulatoires (TARMED)

La structure tarifaire TARMED se fonde dans une large mesure sur des données qui datent des années 1990. En raison des progrès de la médecine et de la technique, la structure actuelle de ce tarif n'est plus appropriée. Le principe de l'autonomie tarifaire veut que les partenaires impliqués définissent ensemble les tarifs par contrat. La nécessité de réviser cette structure est dans l'ensemble incontestée, mais le processus visant à conclure un accord entre les partenaires tarifaires s'avère particulièrement long et difficile.

Le CDF avait déjà relevé dans un rapport d'évaluation datant de 2010 que les blocages dans le cadre des négociations entre les partenaires tarifaires constituaient un problème majeur pouvant avoir un impact sur les coûts de la santé. Fin novembre 2010, la Délégation des finances avait alors invité les partenaires tarifaires à alimenter la discussion avec des propositions pertinentes élaborées à partir des recommandations du CDF. En 2016, elle a dû constater avec déception que très peu de progrès ont été réalisés ces dernières années et que la plupart des recommandations du CDF n'ont pas été mises en œuvre. A la suite de la résiliation de la convention-cadre entre santésuisse et H+, on pouvait s'attendre, dans le pire des cas, à une absence de structure tarifaire au 1er janvier 2017. Dans ce contexte, la Délégation des finances s'est entretenue début septembre 2016 avec le chef du DFI et elle a notamment discuté avec lui de la manière dont les compétences législatives de la Confédération pourraient être élargies. A l'heure actuelle, seul l'art. 43, al. 5bis, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) permet une intervention de la Confédération. Selon cette disposition, le Conseil fédéral peut, en ce qui concerne les tarifs à la prestation, procéder à des adaptations de la structure tarifaire si celle-ci s'avère inappropriée et que les parties ne peuvent s'entendre sur une révision. Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence en 2014, en édictant l'ordonnance sur la fixation et l'adaptation de structures tarifaires dans l'assurance-maladie (RS *832.102.5*).

Au vu des blocages touchant les négociations tarifaires, de leurs effets directs sur l'augmentation des coûts de la santé et de leurs conséquences indirectes sur les finances de la Confédération, la Délégation des finances est parvenue à la conclusion qu'un renforcement du rôle et des compétences législatives de la Confédération dans le domaine de la structure tarifaire TARMED était absolument indispensable. Elle a par conséquent invité le DFI à examiner différentes options en vue d'une révision législative. Dans sa réponse du 7 novembre 2016, le DFI présente la situation ac-

tuelle dans le domaine TARMED et donne un aperçu complet des modifications législatives envisageables.

Fin novembre 2016, la Délégation des finances a décidé de faire suivre le courrier du DFI à la commission thématique compétente, à savoir la Commission de la sécurité sociale et de la santé, et de revenir sur ce dossier lors d'un prochain entretien avec le chef du DFI, au cours de l'automne 2017. Entre-temps, le 23 novembre 2016, le Conseil fédéral a reconduit le tarif médical TARMED pour 2017. Il a aussi réitéré la nécessité de réviser TARMED de toute urgence, en priant les partenaires tarifaires de se mettre d'accord sur une révision, sans quoi il procéderait à d'autres adaptations tarifaires. Début février 2017, la Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national a décidé de préparer deux initiatives de commission au sujet de TARMED. La première prévoit d'obliger les partenaires tarifaires à instituer une organisation afin de garantir, dans le domaine ambulatoire également, la maintenance et le développement continu des structures tarifaires. La seconde vise à introduire un mécanisme de pilotage des coûts et des prestations destiné à freiner la hausse des coûts et des primes.

4.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)

4.4.1 SEM: situation et mesures dans le domaine des migrations et de l'asile

La Délégation des finances s'est informée en avril 2016 des résultats de l'évaluation de la phase de test relative à l'accélération des procédures d'asile. Elle a pris note que la durée des procédures a pu être réduite en moyenne de 39 % par rapport au système standard. Cet examen plus rapide est possible parce que tous les acteurs importants sont réunis dans le centre fédéral. L'évaluation révèle que la protection juridique a un impact positif sur le respect de l'Etat de droit, de même que sur l'efficacité, la crédibilité et l'acceptation de la procédure d'asile. Les décisions du SEM sont mieux acceptées. L'accélération des processus est rentable. Les investissements consacrés aux nouveaux centres seront amortis en huit ans et demi. A moyen terme, la Confédération peut escompter chaque année des économies nettes s'élevant à 110 millions de francs.

L'audition avec la cheffe du DFJP fin juin 2016 a permis à la Délégation des finances de faire le point sur la situation dans le domaine des migrations et de l'asile. Compte tenu de la difficulté à prédire l'évolution dans les régions de conflit et le long des routes migratoires, la Suisse s'attendait en 2016 à ce que le nombre de demandes d'asile ne soit guère inférieur à celui enregistré en 2015 où 39 523 demandes avaient été déposées. Le nombre de demandes s'est finalement élevé à 27 207 pour l'année sous revue. Cette baisse est principalement liée à la fermeture partielle des frontières sur la route migratoire des Balkans en mars 2016. Elle n'a pas été compensée par la hausse des migrants passant par la Méditerranée. Par rapport à l'ensemble des demandes déposées en Europe, la part de celles qui l'ont été en Suisse a baissé. Elle est passée de 2,9 % en 2015 à environ 2 % en 2016.

La Délégation des finances a également pris connaissance que la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont mis au point en avril 2016 un plan d'urgence pour le domaine de l'asile afin de se parer à toutes les éventualités. L'évolution de la situation étant impossible à prédire avec certitude, le plan d'urgence se fonde sur différents scénarios. L'objectif est de pouvoir enregistrer et contrôler tous les requérants d'asile, même en cas d'augmentation forte et rapide du nombre de demandes. Il s'agit également d'être en mesure d'héberger et d'encadre tous les requérants. Alors que le besoin en places d'hébergement était évalué initialement à 5000 pour 24 000 demandes d'asile, la Confédération mettra durablement à disposition 6000 places d'hébergement selon la planification d'urgence, notamment pour assurer l'enregistrement des requérants.

Lors de son audition, la cheffe du DFJP a aussi informé la Délégation des finances que la recherche d'emplacements pour les centres fédéraux pour requérants d'asile suit son cours. Elle a fait savoir que les discussions menées jusqu'alors avec les autorités politiques ont permis de définir et rendre public 11 emplacements sur les 18 qui sont prévus. Le besoin en investissement de 548 millions de francs inscrit dans le message devrait être suffisant.

Concernant l'efficacité des partenariats migratoires, la cheffe du DFJP a fait savoir qu'une évaluation externe avait tiré un bilan largement positif de l'efficacité et de la valeur ajoutée du partenariat migratoire. Il a été rappelé que ces accords nécessitent des ressources et doivent répondre à certains critères, tout en tenant compte des intérêts de toutes les parties concernées. Ces partenariats ne peuvent donc pas être établis avec tous les pays d'origine et de transit.

Enfin, en ce qui concerne le domaine du retour, l'introduction de la procédure en 48 heures et de la procédure «fast track» pour les demandes dont la motivation est vraisemblablement faible permet de maintenir le nombre des demandes d'asile déposées par des ressortissants des pays concernés à un niveau relativement faible.

4.4.2 Projet clé en matière de TIC: surveillance des télécommunications

Le «Programme Surveillance des télécommunications» est un projet informatique clé qui a débuté le 1er janvier 2016. Il fait suite au projet informatique clé ISS 2 (Interception System Schweiz 2) qui a pris fin en décembre 2015. Ce programme vise à développer et exploiter le système de traitement pour la surveillance des télécommunications du Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) ainsi que les systèmes d'information de police de l'Office fédéral de la police. Il doit permettre d'adapter le système ISS aux évolutions de la technique de ces dernières années et aux exigences des technologies futures. Cette adaptation vise à éviter des lacunes potentielles dans la surveillance actuelle et future des télécommunications et d'en améliorer la qualité.

Le montant total des investissements s'élève à 112 millions de francs, dont des prestations propres du DFJP à hauteur de 13 millions de francs. Les adaptations et extensions de système nécessaires seront mises en œuvre dans le cadre de cinq étapes indépendantes les unes des autres. Par l'arrêté fédéral du 11 mars 2015, le

Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 99 millions de francs pour les années 2016 à 2021. Des divergences entre le Centre de services informatiques du DFJP et l'AFF étaient apparues quant à l'interprétation des directives de l'AFF au sujet de l'utilisation de ce crédit d'engagement (voir paragraphe 4.4.2 du rapport d'activité 2015). De fait, certains projets du programme pouvaient être réalisés au sein de l'administration au lieu de recourir à un fournisseur de prestations externes. Le Conseil fédéral a répondu le 17 août 2016 à la Délégation des finances que le problème était dû surtout à un malentendu terminologique entre l'AFF et le Centre de service informatique CSI-DFJP. Conformément aux règles en matière de gestion budgétaire et de tenue des comptes, seules les dépenses liées à des tiers externes à la Confédération doivent être imputées au crédit d'engagement.

La Délégation des finances a examiné ce projet clé en matière de TIC avec la cheffe du DFJP lors d'un entretien qui a eu lieu en juin 2016. La Délégation a pris connaissance que le projet se déroule conformément à la planification établie et que les cantons, à savoir les autorités de poursuite pénale et les commandants de police, sont également intégrés dans ce programme. Compte tenu de la taille et de la complexité du projet, un manque de ressources en matière de personnel ne peut être exclu.

En novembre 2016, la Délégation des finances a examiné le rapport semestriel du Conseil fédéral relatif au projet clé «Programme Surveillance des télécommunications». Ce document confirme que le programme et les projets de mise en œuvre se développent conformément à la planification. La gestion de la qualité et des risques, de même que les évaluations effectuées n'ont pas constaté de risque important ou de problème. Le seul risque signalé concerne un manque de ressources en matière de personnel.

Lors de la même séance, la Délégation a également pris connaissance du premier rapport d'audit du CDF relatif à l'examen du «Programme Surveillance des télécommunications» en tant que projet informatique clé. En substance, le CDF y constate que le programme évolue positivement et qu'il est dirigé avec compétence. Il y relève néanmoins un problème quant aux coûts de cryptage des données. A la demande de la Délégation des finances, le CDF a prévu un audit de rentabilité de la surveillance de la correspondance par télécommunication dans son programme annuel 2017.

La Délégation des finances continuera à suivre attentivement l'évolution de ce programme sur la base des rapports semestriels du Conseil fédéral ainsi que du rapport d'audit de rentabilité du CDF.

4.4.3 Projet clé en matière de TIC: renouvellement de la plateforme système de saisie des données biométriques (ESYSP)

La plateforme système de saisie des données biométriques (programme ESYSP) sert à saisir des données biométriques telles que les empreintes digitales et la photographie du visage. Les services cantonaux des passeports et des migrations, le Corps des gardes-frontière de même que les représentations suisses à l'étranger utilisent les

stations de saisies des données biométriques pour établir les passeports suisses, les titres de séjours biométriques, les documents de voyage pour étrangers et les visas.

L'actuelle plateforme doit être renouvelée après une durée d'utilisation de dix ans. Le coût global du projet s'élève à 46,6 millions de francs répartis entre 2016 et 2021. Le projet comprend deux étapes. La première porte sur le renouvellement de la plateforme système de saisie des données biométriques. La seconde est consacrée à l'acquisition des systèmes, ainsi qu'à leur mise en place au sein du DFAE, du DFJP et du DFF.

Conduit par le SEM, ce projet a démarré en mai 2016. Le programme comprend six projets. L'introduction et la mise en service de la nouvelle plateforme système en Suisse et à l'étranger sont prévues en 2020. Compte tenu du nombre élevé de sites à équiper dans le monde, il est prévu de procéder de manière échelonnée sur une période de douze mois.

Le projet ESYSP a été désigné comme nouveau projet informatique clé de la Confédération en avril 2016. Le Conseil fédéral a transmis le 7 septembre 2016 son message concernant le renouvellement de la plateforme système de saisie des données biométriques (objet 16.063) et demandé au Parlement un crédit d'ensemble de 33 millions de francs pour la période 2018–2021. Cette somme comprend un crédit d'engagement de 14,3 millions de francs pour la première étape et un crédit d'engagement de 18,7 millions de francs pour la seconde étape.

La Délégation des finances a pris connaissance des enjeux et des risques relatifs à ce projet lors d'un entretien avec la cheffe du DFJP qui a eu lieu en juin 2016.

Le rapport semestriel du Conseil fédéral au 30 juin 2016 signale que le projet se déroule correctement. La seule réserve émise concerne un manque de ressources en matière de personnel. La Délégation continuera à suivre attentivement ce projet 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 Secrétariat général / RUAG: objectifs stratégiques et conformité

Lors d'un audit qu'il a réalisé dans l'entreprise RUAG au cours de l'été 2016, le CDF a constaté des faiblesses dans le système de gestion de la conformité (Compliance Management System, CMS), dans l'intégration des acquisitions et dans la gestion des contrats d'agence. Il a qualifié les risques de responsabilité et de réputation de considérables pour RUAG et pour son propriétaire, la Confédération. Il a ajouté qu'il convenait notamment de réduire les risques de corruption ainsi que les risques liés aux restrictions à l'exportation. Le CDF a aussi relevé des éléments attestant de graves irrégularités dans un pays européen, ce qui l'a conduit à informer le Conseil fédéral en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF afin d'attirer son attention sur des risques dans le domaine des exportations de matériel de guerre.

RUAG a accepté les recommandations du CDF, tout en émettant des doutes sur la base légale de cet audit. Un avis de droit rendu par l'université de Zurich à la demande de l'entreprise a conclu fin août 2016 à la nécessité de légiférer dans ce domaine, au motif que l'indépendance et l'autonomie du CDF étaient garanties uniquement dans les limites des dispositions de l'art. 1, al. 1, LCF. L'audit précité ne saurait en outre reposer sur le mandat de révision général prévu par l'art. 8, al. 1, LCF, ce d'autant que ce type de contrôle nécessite une base claire dans la législation spéciale applicable.

Le CDF a contesté ces conclusions. La Délégation des finances a donc décidé de demander à l'Office fédéral de la justice (OFJ) de clarifier la situation sur le plan juridique. Dans son avis de droit rendu fin novembre 2016, l'OFJ constate que le CDF n'a pas besoin de demander l'accord du conseil d'administration de RUAG pour procéder à des audits. Il rappelle que la disposition inscrite jadis à l'art. 8, al. 1bis, LCF («Le Contrôle fédéral des finances procède à la surveillance des entreprises […] en accord avec leur conseil d'administration») a été abrogée il y a quelques années, ce qui ne saurait être interprété autrement que par une volonté du législateur de supprimer cette restriction. Cette argumentation est convaincante. L'avis de droit de l'université de Zurich évoque aussi une responsabilité de fait de la Confédération à raison des activités d'audit du CDF, ce que l'OFJ réfute. La Délégation des finances a présenté sa position au président du conseil d'administration de RUAG, en le priant de soutenir activement les démarches du CDF. Dans sa réponse, celui-ci a estimé que les bases juridiques manquaient toujours de clarté pour son entreprise et il a proposé de charger rapidement un organisme indépendant de se pencher sur la question des audits du CDF.

A mi-février 2017, la Délégation des finances a abordé ce thème avec le président et un membre du conseil d'administration de RUAG, avec le chef du DDPS et avec le chef du DFF. Après ces entretiens, il reste clair, pour elle, que le CDF a une compétence de révision à l'égard de RUAG. C'est à lui qu'il incombe d'effectuer ces audits en tant qu'instance de contrôle de la Confédération, laquelle est propriétaire de RUAG. Le CDF défend en fin de compte les intérêts des contribuables. Il est indéniable que, lors de ses travaux, le CDF doit tenir compte de la forme juridique et de la gouvernance de RUAG et qu'il doit informer l'entreprise. La Délégation des finances estime toutefois qu'une action concertée avec le conseil d'administration de RUAG serait inacceptable et qu'elle ne serait ni dans l'intérêt du propriétaire, ni dans celui de RUAG. Elle a pris note du point de vue du DDPS et du DFF, selon lesquels le CDF peut et doit auditer RUAG sans contraintes. RUAG évolue dans un domaine extrêmement sensible sur le plan politique, où les risques de réputation sont élevés. En ne limitant pas le champ du contrôle du CDF, la Confédération renforce sa position de propriétaire et la crédibilité de RUAG.

4.5.2 Séance d'analyse ciblée concernant les projets informatiques du DDPS

La Délégation des finances s'intéresse depuis de nombreuses années aux projets informatiques du DDPS et elle rend compte à chaque fois de ses constatations dans son rapport d'activité. Dans son rapport d'activité 2014, elle avait notamment relevé que la situation demeurait floue en ce qui concerne la direction des projets, le contrôle de gestion et le système de rapports au sein du DDPS, ce qui l'avait amenée à conduire divers entretiens avec des responsables du département en 2015. Elle s'était surtout renseignée sur la collaboration entre les différents services et la direction du département, ainsi que sur la situation des principaux projets informatiques du DDPS. Les projets de réseau de données sécurisé, Polycom et FITANIA, avaient été au cœur des discussions (voir ch. 4.5.4 du rapport d'activité 2015). Sur la base des informations reçues, la Délégation des finances était parvenue à la conclusion que des progrès avaient été réalisés au niveau de la conduite stratégique et opérationnelle. Mais elle avait aussi relevé qu'une planification contraignante à moyen terme faisait toujours défaut, que les ressources limitées en personnel constituaient un risque pour plusieurs projets et que la durée souvent très longue des projets compliquait aussi la conduite des projets complexes.

En 2016, la Délégation des finances s'est intéressée en priorité à la manière dont la nouvelle direction du département entendait structurer la conduite des projets informatiques et à l'évolution de divers projets informatiques majeurs. A cette fin, elle a constitué une sous-délégation en la chargeant d'approfondir ce sujet lors d'une séance d'analyse ciblée avec le chef de l'informatique et le chef des projets du DDPS. Nous rapportons ici les commentaires généraux de la Délégation des finances (voir également ch. 4.5.3 et 4.5.4).

Une réorganisation a été entreprise au sein du secrétariat général du DDPS en 2016, dans le but de renforcer les domaines des projets informatique, du contrôle de gestion et de l'aide à la conduite. La Délégation des finances apprécie positivement ces mesures et en escompte des progrès supplémentaires sur le plan de la conduite stratégique et opérationnelle des projets informatiques. Elle s'interroge cependant encore sur le fait de savoir si la gestion des projets accorde suffisamment d'importance au savoir-faire informatique.

Sur le fond, la séance d'analyse ciblée a surtout servi à discuter de la structure des comptes rendus sur les projets informatiques du DDPS. Le département a remanié sa liste des projets informatiques majeurs, répondant ainsi au vœu de la Délégation des finances exprimé par le passé d'obtenir des informations plus substantielles et pertinentes. Cette liste indique le crédit d'ensemble octroyé par le Parlement, les parties du crédit qui ont déjà été utilisées, ainsi que des informations sur l'état du projet, notamment en ce qui concerne les prestations, les délais, les coûts et les ressources. Elle est mise à jour trimestriellement par le DDPS, de sorte que le département comme la haute surveillance parlementaire peuvent désormais disposer d'informations actuelles sur l'état des crédits, ainsi que sur les prestations, les coûts et les délais. La Délégation des finances estime que cette liste a gagné en pertinence et qu'elle fournit les détails dont les organes parlementaires ont besoin. Elle permet aussi d'identifier rapidement les aspects problématiques. La Délégation des finances

se félicite en outre que, pour des questions d'efficacité et de coûts, le DDPS n'établisse plus qu'une seule liste. Grâce à cet instrument, les organes de surveillance sont tous informés de la même manière.

Pour ce qui est des différents projets informatiques, les représentants du DDPS ont rappelé une problématique connue dans l'ensemble de l'administration fédérale: le risque de se disperser dans un trop grand nombre de projets auxquels on impose constamment de nouvelles exigences tout au long de leur développement. A cela s'ajoute le fait que ces projets doivent souvent faire face à un manque de personnel, comme cela a déjà été dit en introduction. Pour la Délégation des finances, cela implique une définition complète et précoce des besoins, une priorisation claire des projets et une réalisation rapide de ces derniers. Compte tenu des perspectives budgétaires de la Confédération, il est essentiel de ne réaliser que les projets réellement nécessaires et de renoncer à ce qui est seulement souhaitable.

La Délégation des finances a discuté des conclusions qu'elle a tirées de cette séance d'analyse ciblée avec des représentants du DDPS à mi-février 2017. Elle a pu constater que le département partageait largement son avis. La Délégation des finances va continuer à suivre de près les projets informatiques du DDPS. A cette fin, elle envisage d'effectuer des visites d'analyse ciblée à intervalles réguliers, en particulier pour se tenir informée de l'évolution des projets informatiques majeurs du DDPS.

4.5.3 Office fédéral de la protection de la population: projet clé en matière de TIC, maintien de la valeur de Polycom 2030

Le réseau de radiocommunication sécurisé Polycom permet d'assurer les liaisons radio entre les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité, les services d'entretien des routes nationales et les exploitants d'infrastructures critiques. Depuis 2015, tous les cantons sont raccordés à ce réseau. Afin qu'il puisse être utilisé au moins jusqu'en 2030, Polycom doit subir une mise à niveau technologique consistant principalement à remplacer les stations de base, car elles ont atteint la fin de leur cycle de vie. Pour le passage à la nouvelle technologie, il faut développer une solution technique de transfert (passerelle) grâce à laquelle il sera possible d'exploiter en parallèle l'ancienne et la nouvelle technologie, et de garantir une migration sur plusieurs années en maintenant toute la fonctionnalité.

Début 2016, la Délégation des finances s'était penchée sur un marché d'environ 325 millions de francs que l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) avait attribué de gré à gré pour le maintien de la valeur de Polycom. Lors d'un entretien avec le directeur de l'office, elle avait pu constater que, par le passé, le maintien de la valeur du système avait été quelque peu négligé. La délégation avait estimé que les raisons invoquées pour cette adjudication de gré à gré – conditions techniques, client «captif» et conséquence du fait qu'aucune autre technologie n'a été envisagée – étaient compréhensibles.

Fin mai 2016, le Conseil fédéral a adopté le message concernant un crédit d'ensemble destiné à maintenir la valeur du système Polycom (16.046). Il y fait état de dépenses totales de l'ordre de 500 millions de francs jusqu'en 2030. Le Conseil

fédéral a demandé un crédit d'engagement de 159,6 millions de francs (94,2 millions pour la technologie de remplacement et 65,4 millions pour le remplacement des stations de base du Cgfr). Le Parlement a approuvé ce crédit le 6 décembre 2016.

La Commission des finances du Conseil national a adressé un co-rapport à la Commission de la politique de sécurité du Conseil national pour confirmer que les besoins financiers exprimés par le Conseil fédéral étaient bien réels. Elle a cependant aussi attiré son attention sur la gestion de projet, soulignant l'importance que revêt à ses yeux un contrôle de gestion efficace. Elle a aussi demandé que les charges internes soient présentées, afin que le Parlement connaisse le coût total du projet.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a suivi ce dossier en se fiant avant tout aux rapports sur l'avancement du projet. Elle a constaté que, à la fin du premier semestre 2016, le projet était globalement en bonne voie. Les coûts sont maîtrisés et toutes les étapes programmées ont été respectées. Il faut toutefois s'attendre à des retards de livraison. Pour y remédier, le DDPS prévoit de réaliser certains travaux en parallèle et d'infliger des pénalités en cas de non-respect des délais. La faisabilité technique de la passerelle constitue aussi un risque considérable, mais c'est un point connu depuis un certain temps déjà. A ce propos, dans son co-rapport de juillet 2016 à la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, la Commission des finances du Conseil national a clairement écrit *«que du point de vue technique, le développement de la passerelle TDM/IP […] constitue l'élément critique pour la réussite du projet. Ce dispositif est en effet crucial; s'il ne répond pas aux attentes, c'est tout le maintien de la valeur du système Polycom qui sera menacé.»* Un autre défi consiste à garantir que tous les cantons migrent à temps leur partie du réseau vers la nouvelle technologie.

La Délégation des finances a abordé ce dossier avec le DDPS à mi-février 2017. Les représentants du département l'ont informée de l'état actuel du projet et, sur cette base, la délégation a pu constater que le projet était en bonne voie. Pour la Délégation des finances, il est important que l'on tire des enseignements des erreurs commises précédemment dans le cadre du projet Polycom. Elle demande en particulier que, pour un projet aussi complexe, les cantons soient aussi impliqués et responsabilisés rapidement, afin qu'ils terminent dans les délais les préparatifs pour la migration.

4.5.4 Projets clés en matière de TIC dans le programme FITANIA

Le programme FITANIA englobe le centre de calcul du DDPS, le réseau de conduite suisse et les télécommunications de l'armée. Le DDPS veut investir 3,3 milliards de francs sur 20 ans dans l'infrastructure de conduite, les technologies de l'information et le raccordement au réseau (hors charges de personnel internes de l'administration fédérale). S'y ajoutent encore 500 millions pour des investissements périodiques ou de maintien de la valeur. Les coûts totaux s'inscrivent donc à 3,8 milliards de francs au minimum. Dans un audit réalisé au printemps 2016, le CDF a considéré que les différents projets étaient organisés de manière adéquate et que la gestion de projet était pertinente. Le programme FITANIA revêt uniquement

une fonction de coordination et n'a aucun pouvoir d'instruction. Par conséquent, le CDF a recommandé de cesser de qualifier ce programme de projet clé en matière de TIC et de réserver cette qualification aux projets eux-mêmes. Le Conseil fédéral a suivi cette recommandation le 26 octobre 2016.

Centres de calcul du DDPS: la Confédération planifie la création, pour environ 900 millions de francs, d'un réseau constitué de quatre centres de calcul propres à l'administration fédérale, dont deux sécurisés par l'armée. Fin 2015, un audit du CDF avait montré que d'importants concepts informatiques ainsi que des spécifications sur l'exploitation des centres de calcul sécurisés militairement étaient encore en préparation. Le CDF avait alors formulé des recommandations demandant entre autres des contrôles plus détaillés de l'utilisation des crédits au moyen de mesures de la valeur acquise conformes aux prescriptions. Dans sa prise de position d'avril 2016, le DDPS a indiqué avoir déjà pris quelques-unes des mesures demandées.

Quant au déroulement du projet, en novembre 2016 la Délégation des finances a pu constater, d'après le rapport sur l'état du projet au 30 juin 2016, que ce projet progresse conformément à la planification. La tendance est toutefois négative et les risques augmentent surtout en raison de la sous-estimation des difficultés géologiques. Les réserves de temps ont été utilisées et des retards ne sont pas exclus. La Délégation des finances attend du DDPS qu'il prenne les mesures correctrices qui s'imposent, dans l'exercice de sa responsabilité directionnelle.

Réseau de conduite suisse: lors de l'audit précité du printemps 2016, le CDF a relevé diverses anomalies dans les rapports de l'UPIC adressés au Conseil fédéral et à la Délégation des finances. En particulier, la transparence des coûts globaux était lacunaire et des erreurs ont été constatées dans l'analyse de la valeur acquise. Le CDF a également recommandé d'accélérer de toute urgence la coordination avec le projet «Réseau de données sécurisé» de l'OFPP. Comme la Délégation des finances a pu le constater à fin novembre, lors de l'examen du rapport sur l'état du projet à fin juin 2016, le projet tient le cap. Toutefois, plusieurs sous-projets concernant les utilisateurs ont pris du retard, raison pour laquelle la situation se présente un peu moins bien sous l'angle des délais. Les ressources humaines constituent le principal facteur de risque car le savoir-faire est souvent détenu par une seule personne, qui plus est chroniquement surchargée. Ce risque doit donc être pris en compte

Télécommunications de l'armée: selon le rapport sur l'état du projet à fin juin 2016, le budget et les délais sont respectés et la gestion de projet est globalement convenable. L'analyse de la valeur acquise n'a pas encore été effectuée et sera intégrée dans le prochain rapport sur l'état du projet. L'architecture globale n'est pas encore clairement définie, ce qui est préoccupant dans la mesure où de nombreux autres projets du DDPS en dépendent. Cette situation a conduit le DDPS à faire passer ce projet à l'orange dans la liste des projets informatiques majeurs du département. Dans l'optique de la Délégation des finances, la définition rapide d'une architecture globale est de première importance pour éviter des développements désordonnés et des redondances. L'expérience a déjà montré que l'absence d'architecture constitue souvent le plus grand risque pour le succès d'un projet.

4.6 Département fédéral des finances (DFF)

4.6.1 Système de contrôle interne, droits d'accès SAP

Au printemps 2016, lors d'une révision intermédiaire du Compte d'État 2016, le CDF a constaté une faille de sécurité très importante dans le système de traitement des paiements de l'Administration fédérale des contributions (AFC): les données bancaires pouvaient être modifiées après coup, avant la validation du cycle de paiement dans le système SAP, par pas moins de 130 personnes. Ce problème concernait aussi d'autres unités administratives, en particulier l'Administration fédérale des douanes (AFD). Compte tenu de l'énorme volume des flux de paiement dans les domaines concernés et de l'importance du risque, le CDF a exigé le comblement immédiat de cette faille de sécurité. Il a en outre adressé une communication au président de la Confédération et au chef du DFF, en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF.

Un groupe de travail composé de représentants de l'AFC, de l'AFF et de l'OFIT a immédiatement engagé des mesures appropriées. Le 24 octobre 2016, le CDF a pu informer les chefs du DFF et du DEFR que, vu les contrôles compensatoires mis en place et existants, il pouvait considérer la faille de sécurité comme comblée. Un contrôle subséquent des modifications d'adresses de paiement au sein de l'AFC et de l'AFF sur une période de deux mois n'a abouti à aucune constatation négative. Néanmoins, le CDF a relevé qu'à l'AFC, la séparation des fonctions entre la saisie des demandes de remboursement de l'impôt anticipé et leur vérification était encore insuffisante et que la charge de travail demeurait considérable en raison de plusieurs passages manuels. Il a aussi signalé qu'il convenait d'améliorer la qualité du contrôle des droits d'accès aux systèmes informatiques. L'AFC a engagé les mesures qui s'imposent.

Les constatations du CDF ont été l'occasion, pour la Délégation des finances, de mener une discussion de fond avec des représentants du DFF sur l'utilisation du système SAP au sein de l'administration fédérale. Cette discussion a eu lieu fin novembre 2016. De fait, lors des débats sur le budget au sein des Commissions des finances, il est apparu à plusieurs reprises que la mise en œuvre des nouvelles versions de SAP confrontent les unités administratives à de grandes difficultés. Il semble que, bien souvent, le temps à disposition pour cette mise en œuvre soit très court et que l'assistance fournie par l'office responsable pourrait être meilleure. Pour la Délégation des finances, il était particulièrement intéressant d'apprendre jusqu'à quel moment un changement générationnel est planifié pour le système SAP utilisé dans toute l'administration et comment ce changement devrait être organisé. Comme l'a expliqué le délégué au pilotage informatique de la Confédération, des discussions exploratoires ont commencé, mais elles n'en sont qu'au début. Le changement générationnel est planifié pour 2023 et impose un réexamen des processus opérationnels, des modèles de fournisseur et des technologies disponibles.

La Délégation des finances relève que le changement générationnel planifié pour SAP représente un énorme défi pour l'administration fédérale. Pour que ce projet réussisse, il faut le mettre rapidement sur les bons rails. La Délégation des finances compte sur l'UPIC pour avancer rapidement dans les travaux et pour lui présenter de manière transparente, et avec un degré de concrétisation pertinent, la complexité du

projet, les risques, les mesures mises en place ainsi que les conséquences sur le personnel et les finances.

4.6.2 Trésorerie fédérale et risques de change

Mi-mai 2016, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport d'activité 2015 de la Trésorerie fédérale. Elle a discuté en particulier de la couverture du risque de change, que la Confédération achète depuis 1998 pour l'année budgétaire suivante et qui a coûté jusqu'ici près de 180 millions de francs. Cela correspond à moins de 1 % du volume total des devises achetées durant cette période (près de 20 milliards de francs). Eu égard à la force du franc, il y a lieu de se demander si cette couverture ne pourrait, voire ne devrait, pas être abandonnée.

Fin juin 2016, la Délégation des finances a abordé ce sujet avec le chef du DFF. Ce dernier a concédé que, rétroactivement, et au vu de l'évolution des marchés des devises au cours des dix dernières années, il aurait été possible de renoncer à la couverture du risque de change. Mais pour le DFF, le fait que la Confédération couvre ses achats de devises est une question de principe. C'est une pratique qui a fait ses preuves et le département ne voit aucune raison de proposer une modification au Conseil fédéral.

A la suite de cet entretien, la Délégation des finances a chargé le CDF d'évaluer les avantages et les inconvénients de la pratique actuelle. Elle a discuté de la note du CDF à fin novembre 2016. Le CDF avait déjà recommandé à l'AFF de repenser sa stratégie de garantie de change en 2010. Toutefois, la Trésorerie fédérale n'a procédé à aucun changement. Elle considère que la stratégie actuelle est pertinente. L'argument principal avancé par l'AFF est la sécurité budgétaire. Celle-ci pourrait cependant aussi être atteinte par d'autres moyens (cours comptable garanti pour les offices, avec différences de change au crédit / débit d'un crédit central à l'AFF). En résumé, le CDF a constaté qu'entre la stratégie actuelle et l'abandon complet d'une couverture du risque de change, toute une série de variantes étaient envisageables, chacune avec ses avantages et ses inconvénients.

Selon la Délégation des finances, la stratégie actuelle de couverture du risque de change est en partie en contradiction avec l'art. 50, al. 2, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC), selon lequel la Confédération assume en principe le risque pour les dommages causés à son patrimoine. Mais elle comprend l'objectif poursuivi par le DFF, consistant à éviter de prendre des risques trop importants lors de l'achat de devises. La Délégation des finances apprécie positivement le fait que le DFF examine des solutions alternatives pour la couverture des paiements en relation avec un crédit d'engagement selon l'art. 70*a*, OFC. Elle considère qu'il n'y a pas lieu d'intervenir.

4.6.3 Administration fédérale des contributions: projet clé en matière de TIC FISCAL-IT

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation des finances avait relevé que le projet complexe FISCAL-IT avait réalisé des progrès en 2015. Elle s'était toutefois déclarée surprise par le ton résolument positif de l'appréciation générale du DFF, notamment au vu des risques qui demeuraient élevés. Elle avait annoncé vouloir continuer à suivre ce projet attentivement. C'est ce qu'elle a fait au cours de l'année sous revue, lors de différents entretiens avec des représentants du DFF et de l'examen du rapport sur l'avancement des projets clés en matière de TIC.

Sur la base des informations en sa possession, à mi-juin 2016 la Délégation des finances a fait part au Conseil fédéral de son inquiétude concernant les risques en termes de coûts et de délais du programme FISCAL-IT. A sa séance de fin juin, elle a pris acte d'un rapport d'audit dans lequel le CDF avait relevé des indices laissant craindre un dépassement du budget. A la même séance, la Délégation des finances a eu un entretien avec le chef du DFF, qui lui a présenté l'état des travaux et les perspectives. En bref, il a déclaré que le programme FISCAL-IT tenait le cap, mais que les réserves prévues s'amenuisaient peu à peu. Il a ajouté que, en raison de nouvelles exigences internationales, un retard ainsi que des surcoûts n'étaient pas exclus et qu'un crédit supplémentaire pourrait ainsi se révéler nécessaire.

Mi-août 2016, le CDF a adressé une communication au président de la Confédération et au chef du DFF, en vertu de l'art. 15, al. 3, LCF. Il y fait état de problèmes majeurs dans les domaines de l'exploitation et du développement, ainsi que de retards de livraison. Ces difficultés ont conduit au report de la grande migration prévue pour novembre 2016, ce qui entraîne aussi des retards dans le remplacement de certains systèmes clés. La Délégation des finances a alors exigé une mise à jour du rapport sur l'avancement du projet de la part du DFF. Elle a discuté de la situation du projet avec le chef du DFF à fin novembre 2016, sur la base de ce rapport. Celui-ci l'a informée que les réserves disponibles ne permettront plus de combler les besoins financiers supplémentaires et que le Conseil fédéral demanderait au Parlement un crédit additionnel dans le cadre du premier supplément au budget 2017. Le DFF estime que, moyennant de gros efforts, le programme FISCAL-IT pourra être achevé en 2018, comme prévu. La plupart des retards rencontrés par certains projets sont dus au fait que des fournisseurs n'ont pas livré leurs produits dans les temps impartis et dans le respect des normes de qualité.

Pour la Délégation des finances, la situation de FISCAL-IT en termes de délais, de coûts et de crédit est très critique. La migration des données, en particulier, lui apparaît comme l'un des grands défis de ce projet. Dans une lettre du 20 décembre 2016, elle a prié le Conseil fédéral de montrer de manière transparente, dans son message relatif au premier supplément au budget 2017, quels surcoûts n'étaient pas prévisibles et ne pouvaient pas être infléchis, et quels surcoûts sont dus à des facteurs que le DFF, les directions des offices, les responsables du programme et les offices assumant des tâches interdépartementales impliqués auraient pu détecter et infléchir.

Le 15 février 2017, le Conseil fédéral a annoncé des besoins supplémentaires pour FISCAL-IT à hauteur de 26 millions de francs jusqu'à la fin du programme, en

2018. Un crédit de 18 millions de francs a été sollicité dans le cadre du premier supplément au budget 2017, dont 3 millions sous forme d'avance. La Délégation des finances s'est penchée sur cette demande le 1er mars 2017 lors d'un entretien avec des représentants du DFF. La discussion a porté essentiellement sur la réelle nécessité d'une avance de 3 millions de francs, sur les possibilités de compensations et sur les conséquences qu'un refus de la délégation aurait pour le programme FISCAL-IT. Sur la base des informations reçues, la Délégation des finances a approuvé le crédit supplémentaire urgent de 3 millions de francs. Elle a toutefois exigé que la totalité de ce montant soit compensée au sein de l'administration d'ici l'approbation du premier supplément au budget 2017 par le Parlement, à la mi-juin 2017. En approuvant ce crédit, la Délégation des finances a voulu éviter que, faute de moyens suffisants, le rythme des travaux relatifs au programme FISCAL-IT ne doive être réduit pendant la première moitié de 2017, ce qui n'aurait fait qu'accroître les risques en termes de coûts et de délais. Simultanément, elle attache beaucoup d'importance à ce que la coupe transversale de 17 millions de francs opérée par le Parlement dans le budget 2017 de l'informatique de la Confédération soit mise en œuvre et elle ne veut pas que sa décision préjuge des décisions des Commissions des finances et du Parlement.

4.6.4 Administration fédérale des douanes: projets clés en matière de TIC

DazIT

Mi-juin 2014, la Délégation des finances avait prié le Conseil fédéral de lui présenter quelles mesures le DFF entendait prendre pour maîtriser l'engorgement des investissements dans le domaine de l'informatique de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et quelles en seraient les conséquences financières. Lors d'un entretien avec des représentants du DFF, en novembre 2015, elle avait été informée qu'un vaste inventaire était en cours au sein du DFF afin de déterminer quels projets pourraient être redéfinis ou reportés. En avril 2016, le Conseil fédéral a décidé que le projet informatique «Renouvellement intégral et modernisation de l'environnement informatique de l'AFD» serait conduit sous forme de projet clé en matière de TIC dès sa validation.

Fin juin 2016, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DFF pour s'informer de la situation de ce projet. Le DFF a procédé à un examen approfondi des processus afin de ne pas simplement transposer des éléments existants dans un nouveau système informatique. Le remplacement de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) fait partie de ce projet. L'un des points importants, pour le DFF, est que l'OFIT soit en mesure de mettre en place le programme correspondant en temps opportun et d'assurer sa maintenance par la suite. La Délégation des finances se félicite de la décision du DFF de procéder à un examen approfondi des processus de l'AFD avant de lancer le projet informatique. A la demande du chef du DFF et du nouveau directeur de l'AFD, le CDF a examiné en 2016 les solutions proposées et les projections des coûts figurant dans une première ébauche du mes-

sage relatif à DazIT. Le DFF a remanié son concept sur la base des conclusions du CDF.

Le Conseil fédéral a approuvé le message le 15 février 2017. L'objectif du projet est une modernisation et une simplification générale de l'ensemble des processus de l'AFD. Un crédit d'ensemble d'environ 400 millions de francs a été sollicité, avec un échelonnement des crédits d'engagement: l'Assemblée fédérale libérerait le premier de ces crédits et les suivants le seraient par le Conseil fédéral. L'économie, la population et l'administration devraient largement profiter des simplifications apportées par la numérisation complète des processus. Dans le cadre d'un entretien avec le chef du DFF, le 14 février 2017, la Délégation des finances a appris que le département tablait actuellement sur des économies de l'ordre de 125 millions de francs pour le secteur privé, dans le domaine du dédouanement. Dans les secteurs concernés de l'AFD, il s'attend à des gains de productivité de 20 % environ.

Le projet de renouvellement et de modernisation de l'environnement informatique de l'AFD mobilise d'importantes ressources financières et en personnel. Ce projet d'envergure nécessitera aussi le développement de connaissances à l'interne ainsi que la mise en place de structures de pilotage et de gestion. La Délégation des finances va continuer à suivre ce projet avec attention, en veillant plus particulièrement à ces aspects. Ce d'autant plus que, le 2 décembre 2016, dans sa réponse au postulat 14.4002 concernant la perception électronique de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, le Conseil fédéral a affirmé que la réalisation d'une vignette électronique devrait être étroitement coordonnée avec le programme DazIT. Or, l'expérience a montré que les extensions de projet subséquentes étaient fortement susceptibles d'accroître les risques de retard et de surcoûts.

SGE & Localisation

L'AFD acquiert un système de gestion de l'engagement (SGE) unique pour les quatre centrales d'engagement du Corps des gardes-frontière (Cgfr), auquel s'ajoute un système de localisation qui doit permettre d'afficher en permanence l'emplacement et le statut de chaque véhicule des douanes ainsi que de recevoir des informations. La centrale d'engagement (CEN) sud a été mise en service et fonctionne de manière satisfaisante. Depuis la moitié de l'année 2016, les travaux se concentrent sur la mise en service des CEN est et nord. En 2017, des compléments de moindre ampleur sont prévus. Malgré un report des échéances, la situation en matière de risques s'est améliorée et n'était, à fin juin 2016, plus critique.

Dans le cadre d'un audit mené au printemps 2016, le CDF a identifié les risques majeurs au niveau des tests et de la réception du système (par ex. s'agissant de la performance et de la sécurité). L'AFD, qui a explicitement renoncé à ces tests durant la phase d'implémentation du système, les effectuera après la mise en production, si des problèmes devaient survenir. Malgré son désaccord, le CDF a renoncé à notifier formellement le problème à l'instance supérieure.

Lors d'un entretien, le chef du DFF a fait savoir à la Délégation des finances que les douanes allaient utiliser un produit standard, qui fonctionne déjà au sein de divers services d'urgence et que, dans ces circonstances, le risque encouru en renonçant à effectuer certains tests était acceptable.

4.6.5 Unité de pilotage informatique de la Confédération et Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication: divers projets clés en matière de TIC

Mise en œuvre d'une nouvelle architecture de réseau pour la Confédération (UNB)

Avec son programme de «Mise en œuvre d'une nouvelle architecture de réseau pour la Confédération» (en allemand «UNB»), l'OFIT intensifie l'acquisition de services de transmission de données auprès de fournisseurs externes et remplace ses composants de réseau dans le cadre de la gestion du cycle de vie. Le programme, doté d'un crédit d'engagement d'environ 138 millions de francs, devrait s'achever en 2019, cinq ans après son lancement. L'objectif du programme UNB consiste à intégrer sur le plan opérationnel différents projets de réseau en cours.

Un audit du CDF mené en 2016 a montré que la planification du programme tenait trop peu compte des principaux éléments à livrer. De ce fait, il est plus difficile de distinguer les interdépendances temporelles et matérielles. Sont notamment considérées comme critiques les procédures d'acquisition, entre autres deux recours qui entraînent des retards pour les projets concernés. Le CDF a également recommandé à l'OFIT de remanier la planification financière du programme UNB, car la planification du programme et le système de compte rendu n'offrent pas la transparence et la fiabilité requises, en raison de l'absence d'une vue d'ensemble.

La Délégation des finances a discuté de l'état de ce projet avec le chef du DFF à fin novembre 2016, sur la base du rapport d'audit du CDF et du rapport sur l'avancement du programme UNB à fin juin 2016. Elle a été informée que l'OFIT allait tenir compte des recommandations du CDF. A ce moment-là, les conséquences du recours déposé contre l'adjudication des services de transport de données n'étaient toutefois pas encore claires, car après le rejet de son recours par le Tribunal administratif fédéral, l'entreprise déboutée a déposé un recours auprès du DFF contre l'OFCL, puis un autre contre le service juridique du DFF. La Délégation des finances se penchera à nouveau sur le programme UNB au printemps 2017, sur la base du rapport de situation à fin 2016. Elle escompte que, à cette occasion, les conséquences de ces procédures sur les coûts et les délais, ainsi que les mesures correctrices mises en place par l'OFIT lui soient présentées clairement.

Programme IAM de la Confédération

Le programme IAM de la Confédération (gestion des identités et des accès, en anglais *Identity and Access Management*, IAM) évalue depuis 2014 comment les différentes solutions IAM qui sont utilisées de manière décentralisées au sein de l'administration fédérale dans le cadre du service standard IAM Version 1.0, pourraient être regroupées dans un système global harmonisé. Sur la base des résultats obtenus, l'UPIC a développé le service standard IAM élargi, en collaboration avec les départements et la Chancellerie fédérale. Celui-ci doit être mis en œuvre d'ici 2020. Le Conseil fédéral a approuvé le modèle de marché correspondant à fin juin 2016, puis adopté la nouvelle ordonnance IAM à mi-octobre 2016.

Lors du deuxième audit du programme IAM, réalisé en automne 2016, le CDF a constaté que le cap était tenu, tant sur le plan des délais que des finances, et que le programme pourrait être clos à fin 2016. Plusieurs services IAM sont aujourd'hui exploités au sein de la Confédération et cela sera toujours le cas dans le futur. Le plus grand défi à relever, après la clôture du projet, sera donc de garantir le pilotage et le développement coordonné d'un système global IAM de la Confédération. C'est pourquoi le CDF attend de l'UPIC qu'elle assure le pilotage du projet IAM à l'échelle de l'administration fédérale et qu'elle veille au transfert du savoir-faire acquis par l'organisation du programme vers les structures ordinaires. La Délégation des finances partage cet avis. Fondamentalement, il lui semble plus efficace et plus sûr d'externaliser la gestion des identités, en passant d'une pluralité d'applications à des systèmes IAM gérés de manière centralisée. Il faut toutefois éviter que les différents fournisseurs de ces systèmes les développent à leur tour dans tous les sens. Plus le temps passe, plus la sécurité de l'accès aux données est important (voir par exemple les ch. 3.3.4 et 4.6.1). C'est pourquoi la Délégation des finances va continuer à s'intéresser à la thématique IAM.

Programme UCC

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. Fin novembre 2015, la Délégation des finances avait dû constater que les voyants du programme à fin juin 2015 étaient au rouge. Selon le rapport de situation, les risques étaient liés principalement au projet UCC du DDPS (notamment pour des questions de manque de personnel) et aux processus d'acquisitions. La délégation avait alors invité le Conseil fédéral, à fin décembre 2015, à accorder une attention suffisante au programme UCC et au projet UCC du DDPS.

Mi-mai 2016, la Délégation des finances a pris connaissance d'un rapport d'audit du CDF d'avril 2016 ainsi que du rapport sur la situation du programme UCC à fin 2015. Elle a pu prendre acte que le programme avait réalisé des progrès notables et clos avec succès nombre de projets. Le délai final a toutefois été reporté une nouvelle fois, jusqu'à fin 2017, entraînant à partir de janvier 2017 des surcoûts mensuels de l'ordre de 100 00 francs à charge du DDPS. Le rapport de situation à fin juin 2016 a finalement montré qu'une acquisition critique, en termes de délai, avait pris du retard. D'autres retards étaient encore à signaler dans le cadre de l'introduction du système à l'AFD.

Fin novembre 2016, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DFF, qui l'a informée de manière très succincte de la situation actuelle du projet. Elle a pris acte que l'acquisition problématique était entretemps devenue exécutoire. Le DFF considère toutefois que des incertitudes persistent au sujet des délais du projet UCC du DDPS. La Délégation des finances va donc continuer à suivre attentivement l'avancée du programme UCC.

La Commission de gestion du Conseil national suit aussi ce dossier (voir également le rapport annuel 2016 des CdG du 26 janvier 2017).

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

4.7.1 Secrétariat général du DEFR: gouvernance du Domaine des EPF

La Délégation des finances suit avec beaucoup d'attention les questions de gouvernance du Domaine des EPF depuis 2013, en particulier les projets de partenariat public-privé de l'EPFL. Lors d'une visite d'analyse ciblée à Lausanne et Genève, début août 2016, elle s'est penchée sur la gouvernance, sur la gestion des immeubles du Domaine des EPF, sur un dépassement de budget dans un projet de construction de l'EPFL, sur la rentabilité du Quartier Nord et du Centre de congrès de l'EPFL et sur le Campus Biotech à Genève. Les principaux enseignements de cette visite sont résumés ci-après.

Gouvernance: le pilotage politique du Domaine des EPF incombe au Parlement et au Conseil fédéral, qui fixent les objectifs stratégiques et le cadre financier. Au sein du Domaine des EPF, le Conseil des EPF conclut des conventions d'objectifs avec les différentes institutions dans le but de concrétiser les objectifs stratégiques et leur attribue annuellement des fonds provenant de la contribution financière de la Confédération. Le Conseil des EPF a donc une mission stratégique. La gestion opérationnelle intervient principalement au niveau des institutions, qui sont des établissements de droit public de la Confédération dotés de la personnalité juridique. De ce fait, le Conseil des EPF ne peut donner des instructions spécifiques qui léseraient l'autonomie des institutions. La séparation des niveaux stratégique et opérationnel prévue par les principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernance n'a, jusqu'ici, pas été mise en œuvre au sein du Domaine des EPF. Par exemple, les présidents des deux hautes écoles ainsi que le directeur d'un institut de recherche siègent au Conseil des EPF, ce qui peut entraîner une confusion des rôles de conduite stratégique et opérationnelle. La Délégation des finances est d'avis que cette réglementation doit être appliquée afin que les membres du Conseil des EPF puissent s'investir pour l'ensemble du Domaine des EPF et n'interviennent pas simplement en tant que représentant des intérêts de leur institution. Elle demande toutefois que les règles de récusation soient étendues lors de la révision de la loi sur les EPF.

En 2012, l'EPFL a recouru devant le Tribunal administratif fédéral contre le choix, par le Conseil des EPF, d'un expert pour étudier un cas de plagiat. Pour la Délégation des finances, cette situation est inacceptable. En décembre 2015, elle a prié le chef du DEFR de se pencher sur cette problématique. Le département traitera cette question dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur les EPF.

Gestion immobilière au sein du Domaine des EPF: les institutions du Domaine des EPF sont largement autonomes dans leurs domaines d'activité principaux (enseignement, recherche et transfert de connaissances et de technologie), mais pas dans le domaine immobilier. En effet, le Conseil des EPF assume une fonction de coordination et de contrôle en qualité de service de la construction et des immeubles de la Confédération. Ce grand écart entre liberté académique, d'une part, et contrainte au niveau des infrastructures, d'autre part, constitue un problème de fond pour les institutions.

Lors de la révision de l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC) entrée en vigueur au 1er janvier 2015, le Conseil fédéral avait défini les variantes de financement auxquelles pouvait recourir le Domaine des EPF. A partir de ce moment, les modèles dits de leasing financier devaient être conclus au nom de la Confédération et non plus de l'institution concernée. Cela nécessite l'octroi d'un crédit d'engagement par les Chambres fédérales, par le biais du programme de construction du Domaine des EPF. Le Conseil des EPF a ensuite défini les critères de qualification applicables ainsi que les processus d'approbation dans des directives sur les modèles d'investissement, qui prévoient une implication précoce du Conseil des EPF. Ce durcissement des règles avait pour but de s'assurer que les intérêts du propriétaire soient aussi pris en compte dans le domaine immobilier.

La Délégation des finances a constaté que le Conseil des EPF et les institutions tiraient des conclusions en partie divergentes de la pratique actuelle et que la nouvelle situation juridique n'était pas toujours interprétée de la même manière. En effet, alors que la garantie de la transparence et l'obligation de rendre des comptes sont prioritaires pour le Conseil des EPF, l'EPFL considère que les contrôles dans le domaine immobilier ne doivent ni limiter la liberté académique, ni prolonger la phase de planification.

Dépassement de budget dans un projet de construction de l'EPFL: en mars 2015, l'EPFL a informé le président du Conseil des EPF d'un dépassement de budget de 24 millions de francs dans l'un de ses projets de construction. D'après une enquête administrative, la cause principale réside dans l'augmentation des coûts de la construction, consécutive à l'adaptation de l'affectation de l'objet. Le rapport d'enquête a mis en évidence diverses lacunes dans la gestion immobilière de l'EPFL, notamment en matière de comptes rendus. Certains coûts du projet de construction ont été comptabilisés de manière erronée sur un fonds interne de l'EPFL au lieu de l'être sur le crédit d'investissement de la Confédération. L'EPFL a diligenté diverses mesures afin d'éviter le même cas de figure dans le futur (notamment création d'un poste de CFO, contrôle de gestion financier, amélioration de la communication interne).

Tirant les leçons de ce cas d'espèce, le Conseil des EPF a intensifié ses activités et ses contrôles. A l'avenir, les institutions devront rendre compte régulièrement de la qualité de la gestion de projet. En outre, un représentant du Conseil des EPF siégera désormais dans le comité de pilotage des grands projets (sans droit de vote). La Délégation des finances est certaine que les mesures prises par l'EPFL et le Conseil des EFP se traduiront par des améliorations sensibles. Dans les cas critiques, il demeure tout de même essentiel que la Délégation des finances soit informée rapidement, de manière transparente et complète.

Rentabilité du Quartier Nord et du Centre de congrès de l'EPFL: le Quartier Nord de l'EPFL, comprenant un Centre de congrès, une galerie marchande, un hôtel, un parking et une résidence pour étudiants, a été réalisé entre 2011 et 2014 pour un coût total de 224 millions de francs, en recourant à un modèle de financement alternatif. Début 2016, le CDF a examiné l'opportunité des conditions octroyées aux investisseurs et leurs conséquences financières possibles pour le Domaine des EPF et la Confédération. Les bâtiments, construits sur des terrains au bénéfice d'un droit de superficie de la Confédération, sont loués par l'EPFL pendant 30 ans pour un mon-

tant annuel de 10,6 millions de francs. Au terme de ce délai, la Confédération pourra reprendre de manière anticipée le droit de superficie de 99 ans pour les bâtiments. Le CDF recommande d'envisager l'utilisation de ce droit, car les conditions offertes aux tiers semblent excessivement avantageuses, avec un rendement net supérieur à 4 % pour l'investisseur et une allocation très favorable des risques. La Délégation des finances partage ce point de vue et conseille à l'EPFL de prendre en considération cette option et de l'envisager soigneusement le moment venu.

Le Centre de congrès est toujours déficitaire. A moyen terme, l'EPFL compte réaliser un résultat légèrement positif, notamment grâce à une meilleure utilisation des capacités. Pour la Délégation des finances, cet objectif est très ambitieux. La fermeture de cette infrastructure pour cause de rentabilité insuffisante apparaît actuellement comme le plus gros risque financier. L'EPFL a chiffré ce risque à 2,5 millions de francs par an au maximum. Le risque maximal est donc calculable. Reste que les pertes éventuelles devront être financées par l'EPFL, par ses propres moyens.

L'EPFL avait donné un délai extrêmement bref au Conseil des EPF pour approuver ce projet. Ce dernier avait seulement pu faire réaliser une brève expertise externe, qui était parvenue à la conclusion que le projet devrait être rentable à long terme et qu'un examen plus approfondi n'apporterait vraisemblablement pas d'informations fondamentalement nouvelles. En notifiant son approbation, le président du Conseil des EPF avait exigé qu'à l'avenir des délais plus adéquats lui soient impartis. Il avait aussi demandé à être impliqué plus tôt dans la préparation des décisions. La Délégation des finances se félicite que, grâce à une nouvelle réglementation des compétences, le Conseil des EPF et non plus son seul président soit désormais responsable de ce type de décision. Le Conseil fédéral a également tiré les leçons de ce cas en fixant dans l'OILC révisée que les projets de ce type devront dorénavant être approuvés par le Conseil fédéral et le Parlement en qualité de leasing financier.

Campus Biotech, Genève: lorsque le groupe pharmaceutique Merck a fermé sa succursale genevoise, en 2012, le président de l'EPFL s'est adressé à deux entrepreneurs de la place dans le but de conserver le savoir-faire dans la région et d'utiliser l'infrastructure de recherche existante pour créer un centre de l'innovation sans pareil dans les domaines de la biotechnologie et des neurosciences. Messieurs Wyss et Bertarelli ont racheté le complexe immobilier en mai 2013 pour 310 millions de francs (coût de construction initial d'environ 500 millions). Parallèlement, avant qu'il soit même possible de mettre en place les structures en question, l'EPFL a signé un contrat de location sur 30 ans avec les deux entrepreneurs, portant sur l'utilisation d'environ 80 % de la surface du bâtiment (26 000 m^2).

Compte tenu de la complexité du projet et des risques encourus, l'audit interne du Conseil de EPF a effectué un contrôle sur place en mai et juin 2015, en compagnie du CDF. L'objectif de l'audit était de vérifier la conformité du projet avec les dispositions en vigueur, d'évaluer la gouvernance, les compétences et les processus de décision, et enfin, d'analyser les contrats et les flux financiers. Au moment de la séance d'analyse ciblée de la Délégation des finances, soit un an et demi après l'audit, le rapport n'était toujours pas disponible en raison des nombreuses réactions de l'EPFL. La Délégation des finances n'a aucune indulgence pour de tels retards. Pour des projets d'une telle complexité, qui comportent des risques financiers aussi élevés, il lui semble impératif d'impliquer très tôt l'audit interne, qui peut conseiller

le Conseil des EPF dans son rôle de pilotage et le Parlement dans sa fonction de haute surveillance. Elle a donc invité le Conseil des EPF à édicter rapidement des directives plus strictes sur la manière dont les institutions doivent se comporter à l'égard des rapports de l'audit interne.

La Délégation des finances constate en outre que, dans ce cas également, le Conseil des EPF n'a pas été impliqué correctement. Ainsi, un premier contrat de bail n'a pas été soumis au Conseil des EPF afin qu'il puisse donner son approbation préalable, en contradiction avec l'art. 17, al. 2, des directives immobilières du Domaine des EPF, et le deuxième, qui est actuellement en vigueur et porte sur 10,6 millions de francs par an, ne lui a été soumis qu'à très court terme. Le président du Conseil des EPF a donc dû signer le contrat de bail seul, sous la pression du temps. Pour la Délégation des finances, cette situation est inacceptable. L'argument de l'EPFL, selon lequel la finalisation d'un projet aussi dynamique, financé en partie par des tiers, serait incompatible avec les processus de décision usuels de l'administration fédérale ne tient pas.

Conclusions de la Délégation des finances: le rôle du Conseil des EPF dans la gouvernance du Domaine des EPF doit être renforcé d'urgence. Dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur les EPF, la Délégation des finances attend du propriétaire qu'il veille à étendre les règles de récusation au sein du Conseil des EPF et à restreindre les possibilités de recours des institutions contre les décisions du Conseil des EPF. Elle voit également matière à intervenir dans l'interaction entre les institutions et l'audit interne du Conseil des EPF. Cet organe est un instrument de conduite du Conseil des EPF qui doit permettre de s'assurer que les projets complexes soient mis sur les bons rails dès le départ. Des délais raisonnables mais contraignants doivent être fixés pour les prises de position des domaines audités.

La Délégation des finances a beaucoup d'estime pour les prestations académiques exceptionnelles du Domaine des EPF et pour le développement remarquable de l'EPFL. Avec l'arrivée d'un nouveau président à l'EPFL, elle s'attend toutefois à une phase de consolidation. Les procédures doivent impérativement être respectées et l'on ne saurait tolérer le contournement du Conseil des EPF dans des dossiers qui dépassent l'autonomie des institutions. De plus, la communication entre l'EPFL et le Conseil des EPF doit rapidement être améliorée et, dans les situations critiques, les organes de haute surveillance compétents du Parlement doivent être informés de manière précoce, transparente et complète. Compte tenu de la concurrence internationale, les réformes demandées par la Délégation des finances ne doivent en aucun cas freiner la dynamique du Domaine des EPF, ni la recherche de fonds de tiers.

La Délégation des finances a discuté de ses conclusions avec le président du Conseil des EPF à mi-février 2017. Celui-ci partage ses attentes et ses recommandations. Dans une prise de position détaillée, il l'a informée que diverses mesures avaient été prises entre-temps, notamment en ce qui concerne la gouvernance, le système de contrôle interne, le respect des procédures, le traitement des rapports de l'audit interne et les possibilités de recours des institutions. S'agissant du Quartier Nord de l'EPFL, le Conseil des EPF a aussi prévu expressément d'examiner l'option d'abandon du droit de superficie de 99 ans de manière anticipée. Ce dossier reste en suspens pour la Délégation des finances.

4.7.2 Secrétariat d'État à l'économie: société de financement SIFEM SA

La société SIFEM (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) a été fondée en 2005 en tant que société anonyme de droit privé. Il s'agissait d'une solution transitoire pour gérer les investissements du SECO dans des fonds de capital-risque spécialisés dans le financement des PME dans les pays en développement ou en transition. Pour améliorer l'efficacité et professionnaliser la gestion de portefeuille, et à l'instar des modèles choisis par de nombreux pays, le Conseil fédéral avait pris la décision de principe, en mars 2010, de confier la responsabilité opérationnelle des investissements du SECO à la SIFEM. Pour doter la société des moyens nécessaires, le Parlement avait décidé de lui accorder un prêt dans le cadre du budget 2011.

Dès le départ, la fondation de la SIFEM a fait l'objet de controverses au sein des Commissions des finances et de la Délégation des finances. Dans le cadre de ses tâches de haute surveillance, la Délégation des finances suit de près, depuis 2010, l'évolution de la SIFEM et son rôle dans la politique de développement de la Confédération. Dans ce contexte, différents entretiens ont eu lieu avec le chef du DEFR et avec le président du conseil d'administration de SIFEM SA.

Dans le message relatif au budget 2017, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de convertir le prêt de la Confédération en capital-actions de SIFEM SA. Concrètement, il s'agissait de recouvrer le prêt à hauteur de 374,4 millions de francs dans le budget 2017 et, parallèlement, d'augmenter le capital-actions de la même somme. Le 3 mai 2016, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à vérifier, avant que l'on procède à cette conversion, dans quelle mesure les objectifs qu'il avait fixés lors de la fondation de la SIFEM ont été atteints et à déterminer si la société de financement est l'instrument adéquat pour atteindre les objectifs visés en matière de développement.

Dans sa réponse du 17 août 2016, le Conseil fédéral se déclare convaincu que la SIFEM doit conserver sa place d'instrument de coopération économique au développement. En ce qui concerne l'évolution de la SIFEM et la consolidation de cet instrument, le Conseil fédéral estime que la participation d'investisseurs privés est essentielle. Le financement par des fonds de tiers, tel que le connaît actuellement la SIFEM, constitue toutefois un obstacle parce qu'il n'est pas attrayant pour les investisseurs privés. La conversion du prêt de la Confédération en capital-actions devrait accroître les chances futures de la SIFEM. La Délégation des finances a pris acte de l'avis du Conseil fédéral début septembre 2016. Selon elle, le gouvernement n'a pas répondu à la question de savoir si les objectifs peuvent être atteints uniquement au moyen d'une société de financement du développement ou s'ils peuvent aussi l'être au moyen d'instruments classiques de coopération au développement. La délégation estime que cette question ne doit pas être élucidée dans le cadre de l'examen du budget, mais qu'elle doit faire l'objet d'un débat spécifique.

Suivant la proposition de la Délégation des finances, les Commissions des finances ont renvoyé au Conseil fédéral la proposition de convertir le prêt de la Confédération en capital-actions de SIFEM SA dans le cadre du budget 2017. Simultanément, la Commission des finances du Conseil national a déposé un postulat de commission

par lequel elle charge le Conseil fédéral de présenter un rapport dans lequel il expliquera dans quelle mesure les objectifs fixés lors de la mise en place de SIFEM SA ont été réalisés et si ceux-ci auraient aussi pu être atteints au moyen d'instruments classiques de coopération au développement. Les Commissions des finances reprendront cette discussion dès qu'elles disposeront du rapport du Conseil fédéral.

4.7.3 Secrétariat d'État à l'économie: ancien projet clé en matière de TIC novoSIPAC

Le système de paiement des caisses de chômage (SIPAC) utilisé aujourd'hui est en service depuis 1993. En 2013, le SECO avait mandaté l'entreprise qui avait développé autrefois SIPAC pour remplacer ce système dont la technologie est désormais dépassée. En novembre 2014, le CDF avait constaté que les adaptations nécessaires de l'organisation de projet et le travail de conception avaient pris du retard. Un autre audit du CDF réalisé au printemps 2015 a montré que, à ce moment-là, le projet était en péril. A la fin du mois de juin 2015, la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage avait fini par interrompre le projet novoSIPAC.

Le CDF a examiné la procédure qui a mené à cette interruption, la maintenance du système actuel et le développement futur de SIPAC. Il a constaté que l'abandon du projet s'était déroulé de manière structurée et pertinente. Le dommage financier qui en a résulté s'est élevé à 350 000 francs et peut être qualifié de modéré. SIPAC devrait être remplacé par des éléments existants, pour une valeur de 3,75 millions de francs environ, dans le cadre du nouveau projet SIPACfuture. Si des éléments ne peuvent pas être utilisés, le dommage financier sera plus important. L'exploitation de l'ancien système restera assurée par la même entreprise, mais fera l'objet d'un nouveau contrat de maintenance. Le SECO a tiré différentes leçons du déroulement de ce projet. Dans le domaine Marché du travail et assurance-chômage du SECO, les structures et l'organisation informatique ont été adaptées et les compétences informatiques ont été renforcées.

S'agissant de la gouvernance de l'assurance-chômage, en mars 2015 la Délégation des finances a invité le chef du DEFR à adapter l'organisation structurelle de l'assurance-chômage. D'après elle, cette organisation doit être soit entièrement intégrées dans le SECO, soit entièrement externalisées de l'administration fédérale, comme cela avait été recommandé par le professeur Urs Saxer dans son rapport d'enquête administrative de juillet 2014. Le chef du DEFR a redéfini quelques tâches et compétences avec effet au 1er janvier 2016. Le mode de fonctionnement et la gouvernance de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage devraient être remaniés au cours du deuxième semestre 2018. D'ici là, le chef du DEFR préfère renoncer à adapter les bases légales.

La Délégation des finances maintient la position qu'elle a déjà exprimée dans son rapport d'activité 2015, selon laquelle l'organisation de l'assurance-chômage doit être entièrement intégrée dans le SECO ou être rendue autonome. Elle a donc chargé le CDF de mener un audit sur la gouvernance en 2017 déjà.

4.7.4 Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation: activités accessoires des professeurs d'université

Se fondant sur un rapport du CDF datant de 2009 et sur le suivi de 2012, la Délégation des finances s'est longuement penchée, ces dernières années, sur la question des activités accessoires des professeurs d'université. Dans son rapport, le CDF avait noté que les activités accessoires étaient un élément important de la compétitivité des universités suisses, au même titre que le salaire et la prévoyance. Mais il avait aussi constaté un manque de transparence dans ce domaine et identifié les risques suivants: moins de temps à consacrer aux tâches principales (enseignement et recherche); engagement de personnel et utilisation d'infrastructures de l'université sans indemnisation conséquente; perte de réputation de l'université; conflits d'intérêts et risques pour l'indépendance de la recherche.

Dans son rapport de 2009, le CDF avait notamment recommandé au Secrétariat d'État à la formation et à la recherche ainsi qu'à la Conférence des recteurs des Universités suisses de prendre des mesures pour que les activités accessoires requérant l'engagement de personnel universitaire ou l'utilisation de l'infrastructure soient en priorité traitées comme mandats de tiers. Il avait aussi recommandé d'exiger une déclaration spontanée écrite de toutes les activités accessoires et de définir des catégories uniformes d'activités accessoires pour toutes les universités et hautes écoles. En 2012, dans un suivi de ses recommandations, le CDF avait toutefois constaté que très peu de mesures avaient été lancées.

Dans la foulée des conclusions du CDF, la Délégation des finances avait décidé d'examiner cette problématique sous un angle politique, dans la perspective de la haute surveillance parlementaire. Dans un premier temps, elle a traité cet objet en interne. Par la suite, en 2014, elle a mené plusieurs entretiens, notamment avec le chef du DEFR et avec le président du Conseil des EPF. Elle a alors constaté que les activités accessoires des professeurs des EPF étaient réglementées sur de nombreux points, par exemple sous la forme d'une obligation annuelle de déclarer ses activités. Pour sa part, le DEFR estime qu'une harmonisation des bases légales cantonales n'est pas réaliste et n'apporterait aucune amélioration et il a donc décidé de ne pas s'engager dans cette voie.

La Délégation des finances a ensuite chargé son secrétariat de dresser un état des lieux des réglementations actuelles relatives aux activités accessoires des professeurs employés dans des universités cantonales, en se concentrant sur les aspects de la transparence, de la durée autorisée, du recours au personnel et à l'infrastructure de l'institution et de la répartition des recettes. La Délégation des finances a alors constaté que les réglementations en la matière divergeaient fortement entre les universités en ce qui concerne le contenu et le degré de précision. Sur la base des informations dont elle disposait, elle n'a pas pu déterminer dans quelle mesure les universités contrôlaient l'application de ces réglementations.

En fin de compte, la Délégation des finances a dû constater que les recommandations du CDF n'avaient pas été mises en œuvre et qu'il y avait encore du travail à faire. La principale source de financement des universités, y compris pour les sa-

laires versés aux professeurs, est constituée par des fonds publics, dont ceux de la Confédération. La Délégation des finances estime donc qu'il est nécessaire d'instaurer la transparence et des contrôles dans le domaine des activités accessoires. Pour ces raisons, elle a invité le Conseil des hautes écoles de la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) et la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (swissuniversities) à poursuivre l'analyse de ces constats en leur sein. Par lettres du 12 juin et du 30 novembre 2015, swissuniversities et la CSHE ont rendu des avis détaillés sur ces questions.

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a commandé un avis de droit relatif aux compétences réglementaires de la Confédération et du Conseil des hautes écoles en matière d'activités accessoires des professeurs. Celui-ci conclut que la loi n'a transféré aucune compétence aux organes conjoints de la Confédération et des cantons, qui leur permettrait de formuler des directives matérielles sur l'admissibilité et les modalités de l'exercice d'une activité accessoire par les professeurs de hautes écoles cantonales ou d'autres institutions. Il relève aussi qu'une éventuelle modification de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) visant à octroyer à la Confédération ou aux organes conjoints une compétence de ce genre serait inconstitutionnelle.

La Délégation des finances regrette qu'il n'y ait manifestement toujours pas d'avis unanime sur la question de savoir si les recommandations du CDF de 2009 doivent être mises en œuvre et, le cas échéant, comment. Elle estime que toutes les universités financées majoritairement par des fonds publics doivent garantir davantage de transparence dans le domaine des activités accessoires. Il lui paraît en outre indispensable, en cette période d'économies, de définir des règles claires concernant le versement aux hautes écoles d'une partie des revenus d'activités accessoires.

La Délégation des finances a invité les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture des deux conseils à se pencher sur la question des activités accessoires des professeurs d'université dans le cadre de l'examen du message FRI 2017–2020 et à mener un débat de principe afin de déterminer si, de l'avis des commissions thématiques compétentes en matière d'éducation, il y a lieu d'aller plus loin dans ce domaine.

Par courrier du 8 décembre 2016, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a répondu qu'elle s'était longuement informée sur cette problématique et avait discuté avec les principaux acteurs concernés à mi-novembre. Elle a notamment appris que la CSHE s'était déjà penchée sur cette question. Les représentants de swissuniversities lui ont en outre signalé qu'un état des lieux était en cours sur les diverses réglementations en vigueur en matière d'activités accessoires et que des bonnes pratiques étaient en train d'être développées. Cet inventaire sera mis à jour et fera l'objet d'un rapport tous les deux ans. De ce fait, la majorité de cette commission ne voit actuellement aucune nécessité d'intervenir sur le plan législatif. Elle a toutefois l'intention de reprendre la discussion avec les acteurs concernés lorsque ce rapport sera présenté.

4.7.5 Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays: cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer

Depuis 1959, la Confédération octroie des cautionnements aux armateurs dans le secteur de la navigation maritime au titre de la loi sur l'approvisionnement du pays, cela afin de pouvoir réquisitionner au besoin les navires suisses en cas de crise pour assurer l'approvisionnement de la Suisse. A partir de 2002, le crédit-cadre s'élevait à 600 millions de francs, un montant augmenté à 1,1 milliard en 2008. La Confédération a octroyé sur la base de ce crédit des cautionnements qui s'élèvent aujourd'hui à environ 800 millions de francs.

Le secteur de la navigation maritime du monde entier connaît depuis 2008 une grave crise économique. Ces dernières années, des banques et des armateurs étrangers ont subi des pertes se chiffrant en milliards. La crise n'épargne plus les armateurs suisses. Si une détente est prévue sur le marché, elle reste néanmoins incertaine. Les risques que présentent les navires bénéficiant de cautionnements de la Confédération demeurent par conséquent élevés; le risque de pertes encouru par la Confédération s'élève, selon les estimations actuelles, à quelques centaines de millions de francs. Dès l'été 2015, le DEFR a exigé de la part des armateurs concernés des mesures pour assurer leurs liquidités et améliorer leur rentabilité, ceci afin d'empêcher le retrait des cautionnements et d'éviter autant que possible des pertes financières à la Confédération. Pour les détails, nous renvoyons au communiqué de presse du DEFR du 27 janvier 2017.

Début mai 2016, le chef du DEFR a chargé le CDF de procéder à une enquête administrative afin d'examiner, d'une part, la pratique de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) en matière d'octroi de cautionnements; d'autre part, l'enquête a porté sur la préparation de la forte augmentation, de 500 millions de francs, du crédit-cadre pour cautionnement alloué en 2008 et la gestion de la hausse considérable des risques encourus par la Confédération depuis le début de la crise de la navigation maritime, à la fin de 2008. L'existence d'indices concernant des faits pertinents sous l'angle du droit pénal et de dysfonctionnements dans l'organisation de l'OFAE a également été examinée.

La Délégation des finances suit ce dossier de manière approfondie depuis le milieu de l'année 2015. Le DEFR l'a régulièrement tenue au courant des risques financiers qui découlent des engagements par cautionnement pris par la Confédération dans le domaine de la navigation en haute mer. Il l'a également informée de la mise en œuvre des mesures prises et de l'enquête administrative diligentée par le département. La Délégation des finances a pris connaissance des mesures prises et, pour partie, mises en œuvre par le DEFR. Afin de ne pas entraver la recherche de solution, le DEFR a volontairement renoncé à informer le public. La publication, le 27 janvier 2017, d'un article dans la presse a eu pour effet d'accroître les risques financiers encourus par la Confédération. Pour cette raison, la Délégation des finances se félicite que le chef du DEFR ait déposé une plainte pour violation du secret de fonction. Eu égard aux risques financiers importants liés aux actuels engagements par cautionnement pris par la Confédération, elle salue en outre la décision du Conseil fédéral de ne pas soumettre au Parlement le renouvellement du crédit-

cadre de 1,1 milliard de francs qui arrivera à échéance en juin 2017. Les derniers cautionnements prendront fin en 2031.

Mi-février 2017, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DEFR pour s'informer de la situation actuelle de ce dossier et des résultats de l'enquête administrative. Dans le cadre de cette enquête, le CDF a émis toute une série de recommandations que le DEFR veut mettre en œuvre au moyen d'un plan de mesures. Les domaines concernés sont la gouvernance (notamment bases stratégiques, séparation des fonctions, documentation et prévision des risques), la surveillance des cautionnements (par ex. conditions-cadres, sursis et réévaluation) et le développement des connaissances (par ex. en matière d'inspections et d'observation du marché).

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

4.8.1 Office fédéral de l'aviation civile: liquidation concordataire de Swissair

Après le «grounding» de Swissair, à l'automne 2001, la Confédération avait libéré un prêt d'environ 1,45 milliard de francs pour assurer la continuité de l'exploitation, dont 1,15 milliard ont été effectivement versés. Le CDF a contrôlé régulièrement l'utilisation correcte des moyens mis à disposition ainsi que le décompte final. Des situations complexes ainsi que de nombreuses questions de délimitation ont dû être examinées. Le premier décompte présenté par la société Swissair en liquidation concordataire prévoyait encore une créance de 9 millions de francs envers la Confédération. Le CDF a toutefois mis en évidence plusieurs transactions qui n'étaient pas conformes au but du prêt. Finalement, la Confédération et Swissair ont conclu un arrangement par lequel le liquidateur a cédé aux demandes essentielles du CDF, de sorte que ce dossier a pu trouver son épilogue, après presque 14 ans. Un montant de 220 millions de francs environ sera remboursé à la Confédération, tandis que le solde du prêt a été définitivement colloqué en créance de troisième classe.

Pour la Délégation des finances, avec le rapport d'audit du CDF de mai 2016, le décompte formel du prêt à Swissair peut être considéré comme clos. Reste encore la question de l'appréciation politique a posteriori de ce dossier. Elle a donc adressé un courrier au DETEC à fin août 2016 en le priant de prendre position sur différents points. Elle voulait notamment savoir si, du point de vue du département concerné, le prêt avait eu l'effet escompté, s'il y aurait eu d'autres moyens de sauver Swissair, et si le solde des coûts à la charge de la Confédération, qui se monte à 800 millions de francs environ, est justifiable et raisonnable.

L'appréciation du DETEC sur l'octroi de ce prêt est globalement positive. L'effet souhaité a pu être atteint et il n'existait pas d'autres possibilités pour assainir la situation. Sans l'apport des fonds de la Confédération, le «grounding» de Swissair aurait inévitablement été définitif. La faillite du groupe aurait également eu des répercussions pour de nombreux sous-traitants, avec à la clé de très nombreux licen-

ciements et d'énormes conséquences pour l'économie suisse et pour l'assurance-chômage. La disparition de la compagnie aérienne aurait aussi pu mettre en péril la place de l'aéroport de Zurich.

La Délégation des finances a pris acte des réponses du DETEC et a clos ce dossier. Elle partage par ailleurs le point de vue du département, selon lequel, à l'avenir, il conviendra d'éviter autant que possible ce type de sauvetage financé par des fonds de la Confédération (voir également ch. 4.7.5 sur les cautionnements pour la flotte suisse de haute mer).

4.8.2 Office fédéral de l'énergie et Swissgrid: exécution de la rétribution à prix coûtant du courant injecté

La rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) existe depuis 2009. Cet instrument de la Confédération sert à promouvoir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Quelque 470 millions de francs par an sont versés au titre de la RPC. Cet instrument est mis en œuvre par Swissgrid SA tandis que les fonds issus du supplément perçu sur le réseau sont gérés par une fondation. Pour réduire les risques financiers liés à la gestion des fonds issus de la RPC et pour simplifier les interactions, le message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 sur la Stratégie énergétique 2050 prévoyait que l'exécution de la RPC soit totalement intégrée dans l'administration fédérale à partir de fin 2015. Le CDF avait salué cette nouvelle réglementation. Divers audits avaient en effet mis en évidence des structures complexes, avec de nombreux intervenants et des flux financiers et de données compliqués.

En raison des économies prévues dans le personnel de la Confédération, le DETEC a toutefois décidé de repenser ce projet. Durant l'été 2015, il a décidé de transférer l'exécution de la RPC à une filiale de Swissgrid SA créée spécifiquement dans ce but, et de transférer les fonds de la fondation à la Confédération. Pour le CDF, cela améliorera certes la répartition des responsabilités en ce qui concerne les fonds, mais il n'en découlera aucune simplification significative des structures.

Fin juin 2016, la Délégation des finances a prié le DETEC de reconsidérer cette décision, en tenant notamment compte du fait que les coûts de l'exécution sont financés par les fonds de la RPC et qu'une intégration de ces tâches au sein de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) ne grèverait donc pas le budget du personnel de la Confédération. Dans sa réponse du 25 juillet 2016, le département relève que les motifs de sa décision ont été exposés aux Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie dans le cadre des débats parlementaires sur la Stratégie énergétique 2050. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont été convaincus par les arguments présentés et ont approuvé une modification correspondante du projet de nouvelle loi sur l'énergie. Hormis les économies dans le domaine du personnel, le DETEC avait surtout souligné qu'il ne s'agissait pas d'une tâche permanente de la Confédération et qu'une société anonyme offrirait une plus grande flexibilité que la Confédération pour exécuter la RPC.

La Délégation des finances estime que la nouvelle solution se défend, même si elle ne partage entièrement l'argumentation du DETEC. Selon elle, une solution interne

à l'administration aurait été globalement plus avantageuse. Surtout, elle aurait débouché sur une simplification des procédures et sur l'élimination de nombreuses interfaces. Elle a recommandé au CDF d'examiner, à l'occasion d'un contrôle subséquent, l'économicité des nouvelles structures et la manière dont l'OFEN exerce la surveillance sur l'exécution de la RPC.

4.8.3 Office fédéral de l'environnement: système d'échange de quotas d'émission et compensation des émissions de CO_2

Évaluation de l'effet incitatif du système d'échange de quotas d'émission

La taxe sur le CO_2 est une taxe incitative qui est prélevée depuis 2008 sur les combustibles. Les recettes annuelles de cette taxe s'élèvent à près de 1 milliard de francs, dont la plus grande partie est redistribuée à la population et à l'économie. Les grandes installations de production fixes qui émettent beaucoup de gaz à effet de serre sont exonérées de cette taxe, mais en contrepartie, elles ont l'obligation de participer au système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Près de 33 % des émissions de CO_2 provenant de combustibles fossiles sont régies par le SEQE. Lors de l'analyse du fonctionnement actuel du SEQE, qu'il a réalisée en 2016, le CDF a relevé une série de faiblesses réglementaires qui mettent en cause l'efficacité du système.

Le SEQE suisse compte 55 installations fixes et se trouve donc être le plus petit du monde en termes de volume d'échange des droits d'émission. Compte tenu du nombre élevé de droits d'émission attribués à titre gratuit, du niveau des prix actuellement bas, des fluctuations de la production, de la possibilité d'imputer des certificats d'émission étrangers et de la cessation de production inattendue d'un gros émetteur, la pression incitative à réduire les émissions de CO_2 est pratiquement nulle pour les participants au SEQE. Le CDF a recommandé d'introduire un mécanisme de pilotage en cas d'excédent ou de pénurie du marché des droits d'émission. Si le rattachement au SEQE européen ne peut être réalisé dans un délai raisonnable, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) est invité à envisager d'autres options pour la Suisse.

Actuellement, les entreprises exonérées de la taxe sur le CO_2 profitent de la redistribution de cette taxe, alors qu'elles ne contribuent pas au système. Pour certaines d'entre elles, les redistributions couvrent intégralement les coûts des droits d'émission dont elles auront besoin jusqu'en 2020. Le CDF a donc recommandé à l'OFEV d'exclure du système de redistribution les entreprises exonérées de la taxe sur le CO_2. L'OFEV veut concrétiser ces recommandations et les a largement intégrées dans le projet de loi sur le CO_2 que le Conseil fédéral a mis en consultation en automne 2016.

La Délégation des finances a pris acte à mi-février 2017 du rapport du CDF et des faiblesses du SEQE de la Suisse qui y sont mises en évidence. Pour elle, il est surtout gênant que des entreprises exonérées de la taxe sur le CO_2 puissent bénéficier de la redistribution du produit de cette même taxe. Elle a donc prévu d'approfondir ce thème en 2017, lors de son prochain entretien avec la cheffe du DETEC.

Compensation des émissions de CO_2 en Suisse

En vertu de la loi sur le CO_2, dont la version révisée est entrée en vigueur en 2013, les importateurs de carburants fossiles doivent compenser une partie des émissions de CO_2 générées. Le secteur estime les coûts correspondants à près de 1 milliard de francs; il devra investir cette somme dans des projets et des programmes de réduction des émissions d'ici 2020. Les projets sont actuellement audités par dix organismes privés de vérification et approuvés par l'OFEV en collaboration avec l'OFEN. Ils reçoivent des attestations pour les réductions de CO_2 prouvées.

Le CDF a audité la gouvernance de l'instrument ainsi que la réalisation et l'efficacité des principaux processus au printemps 2016. Il a décelé d'importantes lacunes dans l'approbation et le contrôle des projets et estime que cet instrument est encore trop complexe dans l'ensemble et qu'il est en partie inefficient. Pour lui, la validation et la vérification des projets sont difficiles et comportent des incertitudes. Il existe une grande marge d'interprétation et les charges d'audit sont élevées. Le caractère non contraignant des prescriptions se traduit par des incertitudes pour les différents acteurs et donc, par des charges accrues. De plus, la qualité du travail fourni par les organismes de vérification externes est parfois déficiente. L'OFEV vérifie donc lui-même une nouvelle fois les projets, plutôt que d'user de sa fonction de surveillance pour obliger les organismes de vérification à fournir une meilleure qualité. Il y a donc un amalgame des fonctions de surveillance et d'exécution.

Le CDF a encore constaté d'autres faiblesses dans certains dossiers. Une association professionnelle a par exemple reçu des attestations uniques d'une valeur de 50 millions de francs environ, sans aucun contrôle de l'OFEV sur les indications fournies. Un autre secteur a demandé des attestations à hauteur de 160 millions de francs environ alors que les modèles sous-jacents ont été élaborés par ses propres représentants. Et enfin, les consommateurs de carburants paieront quelque 200 millions de francs supplémentaires jusqu'en 2020, pour des projets repris du système du centime climatique. Un avis de droit estime certes que ce procédé est admissible, mais la question se pose de savoir si cela est conforme à la volonté du législateur.

Au vu des faiblesses mises en évidence par le CDF, la Délégation des finances estime qu'il serait judicieux que les Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, compétentes en l'espèce, se penchent sur la problématique de la compensation des émissions de CO_2. Elle a donc chargé le CDF de transmettre son rapport directement à ces organes du Parlement. Quant à la Délégation des finances, elle reprendra ce dossier dès que le CDF aura mené un contrôle subséquent de son audit.

4.8.4 Office fédéral des routes: projet clé en matière de TIC Gestion des données 2010 / SIAC

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. Ce projet a été qualifié de projet clé en matière de TIC par le Conseil fédéral en 2013. En raison de plu-

sieurs retards, le comité du projet SIAC avait décidé en avril 2014 de reporter l'introduction du système d'un an. Lors d'un audit réalisé au printemps 2014, le CDF avait signalé la persistance de risques considérables et identifié une faiblesse importante dans le fait que la planification du projet avait été établie sur des bases peu précises et que, pour cette raison, elle avait dû être modifiée plusieurs fois.

En avril 2015, la Délégation des finances a appris que la date d'introduction du SIAC avait été reportée une nouvelle fois d'un an. La cause invoquée était, entre autres, le temps de réaction insuffisant du système. 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. Cette décision a été motivée par des divergences considérables entre l'office fédéral et le fournisseur sur l'interprétation du contrat d'entreprise. Le CDF a de nouveau audité le projet à l'automne 2015 et a notamment recommandé à l'OFROU de mener une analyse coûts-bénéfices solide, indépendante et intégrale de toutes les variantes possibles avant d'engager des financements supplémentaires.

Après un examen approfondi et une comparaison rigoureuse des solutions possibles pour la suite, l'OFROU a décidé, à fin novembre 2016, de mettre le SIAC en service en 2018 et d'effectuer les travaux restants avec l'ancien fournisseur. Comme le système est abouti à près de 90 %, l'office assure ainsi la meilleure protection des investissements effectués. Les coûts restants, qui avoisinent les 5,6 millions de francs, sont couverts par les contrats déjà conclus. En décembre 2016, la Délégation des finances a reçu des informations complémentaires de l'OFROU sur les coulisses de cette démarche. Elle reprendra ce dossier au printemps 2017 et s'informera sur l'état du projet auprès de la cheffe du DETEC lors d'un entretien.

5 Conclusions

Contrairement aux Commission des finances des Chambres fédérales, la Délégation des finances exerce la haute surveillance des finances de la Confédération essentiellement sous la forme d'une surveillance concomitante. Forte de cette compétence, elle évalue les processus décisionnels en cours et peut ainsi prendre influence suffisamment tôt sur les développements indésirables qu'elle constate et, si nécessaire, inviter le Conseil fédéral et l'administration à corriger le tir. Les travaux de la délégation déploient ainsi un effet préventif non négligeable. Cela tient également au fait que, dans ses appréciations et ses décisions, la Délégation des finances veille tout particulièrement aux critères de l'économie des moyens et de l'efficacité économique.

Il est dans la nature des tâches de la Délégation des finances de rendre compte en premier lieu des constatations 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. Compte tenu de l'évolution prévisible des finances de la Confédération au cours des prochaines années, les organes exécutifs autant que législatifs devront faire preuve de la plus grande retenue dans la

définition de nouvelles dépenses et accorder la priorité à la rentabilité dans le cadre de la réalisation des tâches de la Confédération.

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, clairvoyance et entrain 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.

Annexe 1

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

a) recommandations liquidées

(Ch. 4.1.2) 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	État
La Délégation des finances a adressé des recommandations au Conseil fédéral concernant:		Les principales recommandations ont été acceptées et mises en œuvre.
– Gestion et contrôle centralisés de GEVER	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 des produits standard GEVER. La mise en œuvre concrète est sous la responsabilité des départements.	
– Pilotage au moyen d'un 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.	
– Développement d'un solution propre de la Confédération; renonciation à une introduction généralisée	Selon le Conseil fédéral, de gains d'efficacité ne seront possibles que si chaque employé de la Confédération peut accéder aux outils GEVER. 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.	
Pour plus de détails, voir le rapport d'activité de l'année dernière.		

(Ch. 3.3.1 du rapport 2015) Stratégie informatique de la Confédération 2012–2015

Recommandations de la Délégation des finances du 5 mars 2014 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	État
La Délégation des finances a adressé des recommandations au Conseil fédéral concernant:		Les principales recommandations ont été acceptées et mises en œuvre. La Délégation des finances continue à suivre la question de la centralisation du contrôle de gestion.
– Recensement de l'ensemble du personnel informatique de la Confédération	Dans la documentation complémentaire du compte d'État 2014 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.	
– Respect des directives en matière de TIC	S'agissant du respect des directives en matière de TIC, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu d'agir pour le moment.	
– Définition de projets clés en matière de TIC	Depuis 2015, les projets concernant les routes nationales et l'armement sont aussi pris en compte dans la définition des projets clés en matière de TIC.	
– Crédits distincts pour l'évaluation et la réalisation des grands projets informatiques	En ce qui concerne les crédits relatifs aux grands projets informatiques, le Conseil fédéral a élaboré une proposition de compromis. Cette approche a déjà été appliquée pour plusieurs projets.	
– Recours à des experts externes en gestion de projet en cas de manque d'effectifs	L'appel d'offres OMC pour un pool externe a eu lieu.	
– Développement de la gestion des offices	L'OFPER a intégré cette thématique dans la formation à la conduite, en collaboration avec l'UPIC. De plus, dans le cadre de l'introduction de la méthode de gestion de projet HERMES 5, l'UPIC a informé les directions d'office de leurs tâches et responsabilités dans le cadre des projets informatiques.	
– Développement dans les domaines du controlling informatique, de l'harmonisation des instruments de pilotage, de la centralisation du contrôle de gestion	Le Conseil fédéral a édicté les dispositions applicables. Il a toutefois renoncé à centraliser le contrôle de gestion afin de ne pas diluer les responsabilités. 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.	

Recommandations de la Délégation des finances du 5 mars 2014 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	État
D'autres recommandations concernent:		Les recommandations ont été mises en œuvre
– Développement de la gestion du portefeuille des projets informatiques	Depuis début 2015, les plus grands projets informatiques sont gérés dans le système de gestion de portefeuille centralisé (cockpit TIC). 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.	
– Développement des rapports adressés au Conseil fédéral	Le contrôle de gestion stratégique en matière de TIC destiné au Conseil fédéral est régulièrement adapté en fonction des exigences récentes.	
Pour plus de détails, voir le rapport d'activité de l'année dernière.		

(Ch. 3.4.1/3.4.2) Marchés publics de la Confédération: révision des bases légales et contrôle stratégique des marchés publics

Recommandation de la Délégation des finances du 4 septembre 2014 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	État
Renforcer le rôle de l'OFCL dans le processus de controlling des achats La Délégation des finances a recommandé 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. L'objectif est que: 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; le groupe de travail interdépartemental Controlling des achats et la Conférence des secrétaires généraux soient consultés; toutes les anomalies constatées par l'OFCL soient énumérées de manière transparente dans le rapport à l'intention du Conseil fédéral.	Le Conseil fédéral a pris acte des demandes de la Délégation des finances et en a tenu compte dans la préparation du projet de révision de l'Org-OMP.	La recommandation a été acceptée, précisée ultérieurement et mise en œuvre en substance.
Délégation de la compétence d'acquisition La Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à préciser les dispositions concernant les délégations de compétences limitées dans le temps et permanentes, de sorte que les conditions relatives à la délégation de compétences soient indiquées plus clairement, que les services d'achat centraux puissent fixer des conditions lorsqu'ils délèguent des compétences et que l'ordonnance indique clairement que les services d'achat centraux doivent vérifier régulièrement que les dispositions de la convention de délégation sont respectées.	Le Conseil fédéral a adopté la révision de l'Org-OMP en novembre 2015. Les délégations des compétences d'acquisition y sont réglées de manière plus précise.	La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.

(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	Prise de position de la chef du DFF	Status
Nécessité des doubles signatures La Délégation des finances a recommandé au DFF d'envisager de compléter l'art. 49 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) de sorte que 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. De plus, l'ouverture d'un compte bancaire ne doit être possible qu'avec une deuxième signature de l'Administration fédérale des finances.	Dans son avis d'août 2015, le DFF a soutenu cette proposition, en refusant toutefois de modifier la LOGA. Après que la Délégation des finances a insisté pour une réglementation formelle au niveau de la loi, le DFF a mis en œuvre cette recommandation à tous les effets. Une modification de la LOGA en ce sens a été soumise à l'Assemblée fédérale avec le programme de stabilisation 20107–2019 (objet 16.045)	La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.

b) recommandations en suspens

(Ch. 3.4.1/3.4.2) Marchés publics de la Confédération: révision des bases légales et contrôle stratégique des marchés publics

Recommandation de la Délégation des finances du 12 juin 2013 à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	État
Révision des bases légales (LMP) En 2013, la Délégation des finances avait adressé trois recommandations au Conseil fédéral, dont ce dernier a largement tenu compte dans le projet mis en consultation. Premièrement, elle avait recommandé 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»). Deuxièmement, elle avait recommandé de proposer une base légale 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). Et enfin, troisièmement, elle avait recommandé d'inscrire dans la LMP un droit de regard sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole, et cela sans la réserve actuelle de l'art. 5, al. 1, OMP qui dispose que ce droit de regard doit faire l'objet d'une convention.	Le Conseil fédéral a tenu compte des recommandations de la Délégation des finances dans le projet mis en consultation. Le Conseil fédéral a adopté son message à l'intention du Parlement le 15 février 2017. La Délégation des finances examinera dans quelle mesure ses recommandations ont été mises en œuvre. Elle veillera en particulier à s'assurer que les nouvelles dispositions permettront d'accélérer les procédures d'achat. Les Commissions des finances ont prévu de rédiger un co-rapport à l'attention de la commission thématique compétente. Au besoin, la Délégation des finances leur transmettra d'éventuelles recommandations pour ce co-rapport.	La recommandation a été acceptée. La mise en œuvre est pendante.

(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	État
Planification informatique à moyen terme 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.	Il est prévu que le Conseil fédéral prenne une décision d'ici 2017 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. Un remaniement de l'OIAF est prévu dans le cadre de la stratégie informatique 2016–2019.	La recommandation a été acceptée et elle devrait être mise en œuvre.

Recommandation de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 à l'attention du Conseil fédéral	Stellungnahmen des Bundesrats	État
Centralisation du pilotage et du contrôle 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. 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.	Voir les explications sous «Planification informatique à moyen terme».	La recommandation a été acceptée et elle devrait être mise en œuvre.
Architecture de l'informatique de la Confédération 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.
Révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale Die FinDel empfiehlt dem Bundesrat zu prüfen, inwieweit die Kompetenzen und Weisungsbefugnisse des ISB in der 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. 4.7.3) Réorganisation du domaine de l'assurance-chômage

Recommandation de la Délégation des finances du 16 mars 2015 à l'attention du DEFR	Avis du département	État
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. Compte tenu de la volonté exprimée par le DEFR de faire auditer le mode de fonctionnement et la gouvernance de ce domaine en 2018 seulement, la Délégation des finances a chargé le CDF de procéder à un audit de la gouvernance en 2017 déjà.	En 2015, le DEFR a chargé un expert externe de développer des modèles d'organisation pour l'organe de compensation de l'assurance-chômage. Sur la base des résultats de ces travaux, le chef du DEFR a redéfini quelques tâches et compétences avec effet au 1er janvier 2016. Le fonctionnement et la gouvernance de l'organisation de l'AC devraient être révisés au cours du deuxième semestre 2018. D'ici là, le chef du DEFR préfère renoncer à adapter les bases légales.	La recommandation a été acceptée sur le principe. La mise en œuvre est pendante.

c) nouvelles recommandations et remarques

(Ch. 4.5.1) RUAG, objectifs stratégiques et conformité

Remarque de la Délégation des finances adressée au DDPS le 7 mars 2017	Avis du DDPS
Il est clair pour la Délégation des finances que le CDF a une compétence de révision à l'égard de RUAG. Le CDF doit effectuer ces audits dans sa fonction d'instance de contrôle de la Confédération, laquelle est propriétaire de RUAG. Il défend en fin de compte les intérêts des contribuables. Il est indéniable que, lors de ses travaux, le CDF doit tenir compte de la forme juridique et de la gouvernance de RUAG et qu'il doit informer l'entreprise. La Délégation des finances estime toutefois qu'une action d'entente avec le conseil d'administration de RUAG serait inacceptable et qu'elle ne serait ni dans l'intérêt du propriétaire, ni dans celui de RUAG. Elle a pris note du point de vue du DDPS et du DFF, selon lesquels le CDF peut et doit auditer RUAG sans contraintes.	En suspens

(Ch. 4.7.1) Gouvernance du Domaine des EPF

Recommandations de la Délégation des finances du 14 février 2017 à l'attention du Conseil des EPF	Avis du DEFR et du Conseil des EPF
Le rôle du CEPF dans la gouvernance du Domaine des EPF doit être renforcé d'urgence. Dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur les EPF, la Délégation des finances attend du propriétaire qu'il veille à étendre les règles de récusation au sein du CEPF et à restreindre les possibilités de recours des institutions contre les décisions du CEPF. Elle voit également matière à intervenir dans l'interaction entre les institutions et l'audit interne du CEPF. Cet organe est un instrument de conduite du CEPF qui doit permettre de s'assurer que les projets complexes soient mis sur les bons rails dès le départ. Des délais raisonnables mais contraignants doivent être fixés pour les prises de position des domaines audités. La Délégation des finances a de l'estime pour les prestations académiques exceptionnelles du Domaine des EPF et pour le développement remarquable de l'EPFL. Avec l'arrivée du nouveau président de l'EPFL, elle s'attend toutefois à une phase de consolidation. Les procédures doivent impérativement être respectées et l'on ne saurait tolérer le contournement du CEPF dans des dossiers qui dépassent l'autonomie des institutions. De plus, la communication entre l'EPFL et le Conseil des EPF doit rapidement être améliorée et, dans les situations critiques, les organes de haute surveillance compétents du Parlement doivent être informés de manière précoce, transparente et complète. Compte tenu de la concurrence internationale, les réformes demandées par la Délégation des finances ne doivent en aucun cas freiner la dynamique du Domaine des EPF ni la recherche de fonds de tiers.	Le Conseil des EPF partage les attentes et les recommandations de la Délégation des finances. Dans sa prise de position détaillée, celui-ci l'a informée que diverses mesures avaient été prises dans l'entre-temps, notamment en ce qui concerne la gouvernance, le système de contrôle interne, le respect des procédures, le traitement des rapports de l'audit interne et les possibilités de recours des institutions. S'agissant du Quartier Nord de l'EPFL, le CEPF a aussi prévu expressément d'examiner l'option d'abandon du droit de superficie de 99 ans de manière anticipée.