



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 2017

du 13 mars 2018

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51 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 2017. Nous vous demandons d'en prendre connaissance.

Le rapport donne des informations sur les principales affaires traitées durant l'année écoulée, ainsi que les conclusions, les constatations et les recommandations de la Délégation des finances qui en découlent.

13 mars 2018

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Jean-René Fournier, conseiller aux Etats
Le vice-président, Albert Vitali, conseiller national

Condensé

Le présent rapport d'activité traite des principaux objets abordés par la Délégation des finances en 2017. Figurent ci-après ceux que la délégation a étudiés avec une attention particulière et ceux qui ont fait l'objet de recommandations au Conseil fédéral (cf. aperçu à l'annexe I).

Stratégie informatique de la Confédération: à l'automne 2015, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de mettre en place un pilotage global efficace de l'informatique de la Confédération, fondé sur une architecture globale pour la Confédération (architecture d'entreprise et architecture informatique), une planification informatique à moyen terme contraignante et une gestion centralisée du portefeuille des projets informatiques. En outre, la délégation a demandé un renforcement de la gestion et du pilotage centralisés des processus informatiques. En 2017, il est apparu que la mise en œuvre de ces objectifs nécessiterait plus de temps que prévu. La Délégation des finances se félicite de ce que le collège gouvernemental consacre des séances spéciales à l'étude détaillée de questions stratégiques fondamentales concernant l'informatique et au processus de déploiement des techniques de numérisation au sein de l'administration. Elle regrette cependant que les décisions prises jusqu'ici n'aient pas tenu compte des principales demandes de la Délégation des finances et soient trop timorées; ainsi, le Conseil fédéral a bien décidé d'introduire une gestion du portefeuille informatique à l'échelon de la Confédération, mais en maintenant la décentralisation des responsabilités au niveau des départements. La délégation attend du Conseil fédéral qu'il privilégie des solutions interdépartementales qui soient mises en place dans toute l'administration fédérale et qui prévoient – outre une harmonisation et une standardisation – un pilotage et une gestion centralisés des processus informatiques. Eu égard aux défis posés, d'une part, par la numérisation et, d'autre part, par le manque de moyens financiers, le Conseil fédéral doit jouer son rôle d'autorité directoriale suprême de l'administration fédérale et accorder davantage d'importance à l'intérêt général de la Confédération qu'aux intérêts particuliers des départements.

Projets informatiques clés: ces dernières années, les comptes rendus établis par le Conseil fédéral à l'intention de la haute surveillance à propos de l'état et du développement des projets informatiques clés ont gagné en transparence et en qualité. Aux yeux de la Délégation des finances, des améliorations sont encore possibles s'agissant de l'application uniforme et complète de l'analyse de la valeur acquise, de la vérification autonome des données et de la mise en œuvre des directives par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Elle considère également que l'analyse des rapports finaux constitue l'un des facteurs déterminants pour la réussite ou l'échec d'un projet; c'est pourquoi ces rapports devront désormais être transmis spontanément à la délégation. La pénurie de personnel et son manque de qualification (qu'il s'agisse du personnel de la Confédération ou de celui des fournisseurs et des mandataires externes) sont les principaux risques fréquemment cités dans de nombreux projets informatiques clés. La Délégation des finances veut que l'on s'assure, avant de lancer un projet informatique clé, que l'organisation du projet, l'organisation permanente et les prestataires internes disposent du personnel

requis. Il y a lieu de fixer des priorités et, au besoin, de reporter le lancement du projet. La Délégation des finances appelle les responsables de projets et les prestataires internes à exiger de plus en plus le recours à du personnel qualifié et expérimenté. Si des partenaires contractuels de la Confédération ne respectent pas les délais et les impératifs de qualité ou lorsque les entreprises concernées formulent des demandes injustifiées visant à modifier les contrats conclus ou à majorer les prix après l'adjudication du marché, les responsables doivent demeurer fermes. En novembre 2017, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de lui fournir un rapport indiquant par quels moyens la Confédération devrait contraindre les fournisseurs de prestations pour les projets informatiques clés et pour les grands projets informatiques à davantage prendre leurs responsabilités.

Marchés publics: actuellement, le Parlement examine un projet de révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP). En transmettant son message aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral a satisfait à trois recommandations en suspens que la Délégation des finances avait formulées (sanction des soumissionnaires qui ne sont pas fiables, droit de regard sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole, publication électronique des contrats d'une valeur supérieure à 50 000 francs). Dans la perspective de la mise en œuvre de la révision de la LMP, la Délégation des finances recommande maintenant au Conseil fédéral de définir une stratégie cohérente de la Confédération en matière d'acquisitions. De plus, il faut que le gouvernement examine d'un œil critique les procédures d'acquisition de l'administration fédérale, qu'il les standardise et les place sous une direction unique (responsabilité des processus).

Contrôle des marchés publics: le Conseil fédéral informe chaque année la Délégation des finances au sujet des marchés publics de la Confédération. Pour ce faire, il se fonde sur le contrôle des marchés publics. La Délégation des finances entend renforcer la fonction de ce contrôle en tant qu'instrument de conduite et de gestion. Elle recommande au Conseil fédéral de simplifier le compte rendu et de le repenser en fonction des destinataires, d'améliorer la qualité des données en introduisant, à l'échelle de la Confédération, un système de gestion des données de base et d'accroître la transparence à l'égard du public en publiant le rapport annuel. En outre, les trois principaux services d'achats centraux de la Confédération – l'OFCL, l'Office fédéral des routes (OFROU) et armasuisse – devront publier un rapport annuel conjoint sur les marchés publics qu'ils adjugent.

Renforcement du rôle des offices assumant des tâches interdépartementales et rôle de la Conférence des secrétaires généraux: au sein de l'administration fédérale, les tâches, les compétences et les responsabilités sont généralement réparties en vertu du principe «aussi décentralisé que possible, aussi centralisé que nécessaire». Dans des domaines clés tels que les finances, le personnel, l'informatique, les bâtiments et les marchés publics, les directives émanant d'offices qui assument des tâches interdépartementales – Administration fédérale des finances (AFF), Office fédéral du personnel (OFPER), OFCL et UPIC, notamment – viennent cependant encadrer cette autonomie. Malgré ses avantages, l'approche fondée sur la décentralisation conduit inévitablement à des différences de pratiques d'un département à l'autre, qui ont un impact négatif sur l'efficacité économique de l'administration.

C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances s'engage depuis de nombreuses années en faveur du renforcement du rôle des offices qui assument des tâches interdépartementales, en particulier dans les domaines de l'informatique et des marchés publics. Depuis le début de l'année 2017, la Conférence des secrétaires généraux (CSG) prépare, à l'intention du Conseil fédéral, certains objets relevant des domaines transversaux (finances, personnel, construction, marchés publics et informatique). Le risque demeure cependant, pour la haute surveillance sur les finances, qu'une importance excessive soit accordée à la sauvegarde de l'autonomie des départements – au détriment des intérêts des offices qui assument des tâches interdépartementales – et que les solutions qui seront soumises au collège gouvernemental compliquent la gestion globale de l'administration fédérale.

Projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement de GEVER Confédération): en 2016, le Parlement a approuvé un crédit d'ensemble de 67 millions de francs destiné à l'introduction d'un nouveau système de gestion électronique des affaires. Le projet a démarré avec plus d'une année de retard parce que les travaux préparatoires n'ont pas pu être terminés à temps dans certains départements et parce que l'un des soumissionnaires écartés a déposé un recours. En mars 2017, le Conseil fédéral a libéré le crédit d'engagement pour la phase de déploiement et chargé la Chancellerie fédérale de gérer le déploiement du programme interdépartemental de manière centralisée. La Chancellerie fédérale, qui encadre étroitement l'entreprise chargée du mandat dans le cadre de la gestion des fournisseurs, a rejeté les demandes de cette dernière qui souhaitait obtenir de meilleures conditions. La Délégation des finances soutient expressément la fermeté dont a fait preuve la Chancellerie fédérale ainsi que le suivi étroit qu'elle assure. On ne saurait admettre que les entreprises concernées formulent des demandes injustifiées visant à modifier les contrats conclus ou à majorer les prix après l'adjudication du marché, voire ne fournissent pas la prestation convenue. Au sein de l'administration, ce sont principalement les préparatifs de fond – qui doivent être terminés fin 2018 – qui ont pris du retard dans certains départements et unités administratives. Aux yeux de la Délégation des finances, il faut impérativement garantir la coordination de GEVER avec d'autres stratégies, architectures et applications interdépartementales (par ex. SAP).

Genève internationale: en 2015, la Cour des comptes du canton de Genève a mis au jour des dysfonctionnements dans la conduite et l'organisation de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Par la suite, la Délégation des finances a suivi de près le remplacement des membres de la direction et la mise en œuvre des recommandations émises par la Cour des comptes. Début 2018, elle a pris acte du fait que toutes les recommandations avaient été mises en œuvre. En 2017, la délégation s'est principalement penchée sur le gouvernement d'entreprise du conseil de fondation de la FIPOI. Financée conjointement par la Confédération et le canton de Genève, la FIPOI est dotée d'un conseil de fondation composé de trois représentants de la Confédération et de trois représentants du canton et de la Ville de Genève. Aussi bien entre les représentants de la Confédération eux-mêmes qu'entre la Confédération et le canton de Genève, les points de vue divergent sur la manière dont le conseil de fondation doit gérer l'entreprise, mais également sur la nature de ses tâches et sur sa composition. La Délégation des finances a pris

acte avec regret du fait qu'à court terme, seules des adaptations mineures semblent pouvoir être mises en œuvre, et que la question de la nomination d'experts externes comme membres du conseil de fondation ne sera abordée à nouveau qu'ultérieurement. En ce qui concerne les projets immobiliers de la Genève internationale, la délégation recommande au chef du DFAE d'inclure dans les messages relatifs à l'octroi de prêts à la FIPOI un tableau actualisé qui indique, d'une part, la participation de la Confédération et celle du canton et des communes hôtes aux divers projets immobiliers et, d'autre part, la participation totale de chacun de ces différents acteurs. L'objectif est d'améliorer la transparence à l'égard des Chambres fédérales en faisant en sorte que ces messages permettent de voir clairement si la clé de répartition prévoyant que les coûts sont pris en charge à 70 % par la Confédération et à 30 % par les cantons est respectée pour tous les projets immobiliers. Afin de se répartir les différentes tâches, la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) et la Délégation des finances ont convenu que la délégation serait responsable de la gouvernance de la FIPOI ainsi que du suivi des projets approuvés et de leur bonne gestion financière, tandis que la CdF-N serait responsable du suivi de la politique d'accueil au sens large ainsi que de la politique immobilière de la Confédération vis-à-vis des organisations internationales, y compris des projets à venir.

Informatique du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS): le DDPS établit une liste de ses projets les plus importants à l'intention des organes parlementaires compétents et la met à jour tous les trimestres. En 2017, cette liste a été complétée et elle présente désormais suffisamment de détails pour permettre à ces organes de faire leur travail. La Délégation des finances estime que le DDPS mène actuellement de front un trop grand nombre de projets informatiques. Comme pour les projets informatiques clés, la pénurie de personnel représente également un facteur de risque pour les projets informatiques du DDPS. Ce dernier en est conscient et souhaite mieux établir les priorités entre les projets. Selon la délégation, pour garantir le succès d'un projet, il faut identifier clairement les besoins et définir les exigences. En d'autres termes, un projet ne doit être lancé que lorsque les besoins et les exigences sont clairs et que des ressources suffisantes sont à disposition.

RUAG: en 2016, RUAG a contesté la compétence du CDF de réaliser des audits auprès d'une entreprise fédérale. Au printemps 2017, la Délégation des finances a maintenu face au chef du DDPS que la loi conférerait au CDF les compétences d'audit correspondantes pour les entreprises fédérales et que les audits prévus par le CDF devaient être réalisés. Lors de ces audits, le CDF devra prêter une attention particulière à la situation de RUAG en matière de gouvernement d'entreprise. Une action concertée avec l'entreprise faisant l'objet de l'audit serait par contre inacceptable et ne serait ni dans l'intérêt du propriétaire, ni dans celui de RUAG. La délégation a demandé au chef du DDPS, en sa qualité de représentant du propriétaire, de veiller à ce que le CDF puisse effectivement réaliser les audits et reçoive le soutien nécessaire de RUAG à cet effet. Le CDF a ainsi pu poursuivre les audits prévus. En ce qui concerne l'avenir, la Délégation des finances estime que la question de la future structure de RUAG et les défis d'une éventuelle privatisation partielle ou totale de l'entreprise fédérale pour le DDPS revêtent une grande importance.

Centre administratif Guisanplatz 1 à Berne: la Confédération construit un nouveau centre administratif sur le site de l'ancien arsenal fédéral. Budgétisé à 420 millions de francs, il s'agit du projet de construction le plus important que l'OFCL ait mené depuis sa création. Le plus grand des quatre bâtiments abritera dès l'été 2019 le Ministère public de la Confédération (MPC) et l'Office fédéral de la police (fedpol). Une sous-délégation a procédé à une visite d'analyse sur place; elle a entendu des représentants de l'OFCL, du MPC, de fedpol et du CDF, puis elle a rendu son rapport à la Délégation des finances. D'après l'OFCL, le budget et les délais figurant dans le message 2012 sur l'immobilier (12.059) pourront être respectés. Le crédit d'engagement approuvé par le Parlement permettra aussi de financer des dépenses additionnelles de l'ordre de 2,2 millions de francs au titre de mesures de sécurité supplémentaires qui ont été jugées nécessaires. Pour la Délégation des finances, il n'est pas possible à l'heure actuelle d'évaluer la rentabilité du projet. Si l'on considère les coûts par place de travail effectivement occupée au moment de l'entrée du premier utilisateur à l'été 2019, la rentabilité est trop faible pour que la propriété soit plus avantageuse que la location. La rentabilité est meilleure si l'on tient compte de l'économie réalisée grâce à l'abandon des objets actuellement loués et si l'on considère l'occupation et l'utilisation du centre administratif sur toute sa durée de vie, estimée à 40 ans. Pour la Délégation des finances, il importe de savoir si, ces prochaines années, l'hébergement d'unités administratives supplémentaires sur ce site permettra d'obtenir une plus grande concentration et, partant, une meilleure rentabilité.

Projet informatique clé FISCAL-IT: en mars 2017, la Délégation des finances a approuvé un crédit supplémentaire urgent de 3 millions de francs pour le projet informatique clé «FISCAL-IT» de l'Administration fédérale des contributions (AFC), à la condition que le montant soit compensé temporairement au sein du Département fédéral des finances (DFF). En juin, le Parlement a approuvé l'intégralité du crédit supplémentaire de 18 millions de francs et, en décembre, un crédit additionnel de 10 millions de francs. D'après le chef du DFF, le programme devrait pouvoir être achevé d'ici à la fin de l'année 2018, dans les délais prévus et en respectant les critères de qualité définis ainsi que les crédits alloués. Malgré le remplacement réussi des anciens systèmes informatiques utilisés par la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre par un nouveau système fin septembre 2017, il existe toujours des risques qui justifient la poursuite de la surveillance étroite opérée par les organes chargés de la haute surveillance financière. En automne 2017, le CDF a indiqué craindre que les changements de systèmes informatiques ne puissent grever fortement l'AFC et mettre en péril le bouclage des comptes 2017 de la Confédération. Cependant, grâce aux mesures prises par l'AFC, les comptes 2017 ont finalement pu être bouclés dans les délais impartis. D'après le DFF, les coûts d'exploitation des nouveaux programmes correspondent grosso modo à ceux des anciens systèmes. La Délégation des finances tient à ce qu'aucune ressource destinée à l'exploitation ne soit utilisée pour réaliser a posteriori des éléments ayant été écartés du projet. FISCAL-IT ayant permis un accroissement considérable de l'efficacité, il est possible d'économiser 100 postes à l'AFC, postes qui seront soit réaffectés à d'autres tâches, soit supprimés. Ce processus, qui a déjà démarré, sera achevé d'ici à 2021. La délégation

demande aux Commissions des finances d'examiner, lorsqu'elles se pencheront sur les comptes d'Etat, dans quelle mesure ce potentiel d'économies aura effectivement été réalisé.

Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer: dans le cadre de leur inspection en cours, les Commissions de gestion (CdG) traitent principalement de questions liées à la surveillance et au contrôle et étudient les enseignements qui peuvent être tirés pour d'autres cautionnements et pour la gestion des risques de la Confédération. Afin que les tâches soient réparties efficacement entre les organes chargés de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances considère qu'il appartient aux CdG d'analyser les événements survenus dans le passé. Pour sa part, la Délégation des finances se concentre, dans le cadre de la haute surveillance concomitante, sur le processus de vente et les risques financiers qui y sont liés. En juin 2017, le Parlement a approuvé un supplément de crédit de 215 millions de francs destiné à honorer les cautionnements octroyés à deux armateurs devenus insolubles; le dernier des treize navires concernés a été remis à son acheteur en septembre 2017. D'autres armateurs suisses, bénéficiant eux aussi de cautionnements de la Confédération, sont touchés par la crise. En sa qualité d'organe chargé de la haute surveillance financière, la Délégation des finances soutient la stratégie du Conseil fédéral consistant à empêcher – ou, du moins à réduire autant que possible – les nouvelles pertes pour le budget de la Confédération. Selon les estimations effectuées par le DEFR à la mi-janvier 2018, le risque de pertes encouru par la Confédération s'élève encore à une, voire quelques centaines de millions de francs. On peut légitimement espérer que, sauf crise économique imprévue, la situation des armateurs poursuivra son embellie et que ce risque continuera de diminuer. Le fait que toutes les recommandations émises dans le cadre de l'enquête administrative diligentée par le chef du DEFR aient été mises en œuvre entre-temps contribue aussi à cette diminution du risque. Par ailleurs, la Délégation des finances a pris acte du fait que l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM, rattaché au DFAE) et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE, rattaché au DEFR) ont conclu une convention de coopération qui permettra d'accroître sensiblement la fréquence des inspections.

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 un système obsolète qui traite les données sur l'admission à la circulation et les contrôles de cette dernière en Suisse et dans la Principauté de Liechtenstein. Initialement prévue en 2015, l'introduction du SIAC a été reportée à plusieurs reprises; elle est désormais fixée au printemps 2018. Selon l'OFROU, trois des quatre problèmes majeurs ayant empêché l'introduction du nouveau système en 2015 ont pu être résolus entre-temps. Ainsi, les performances du système ont pu être améliorées, même si elles sont encore restées en-deçà des attentes en 2017. L'OFROU, pour qui l'introduction du système est prioritaire, se chargera de l'augmentation de la performance dans un deuxième temps; pour ce faire, il procédera à des allègements de l'architecture complexe du système et y apportera des améliorations a posteriori. La Délégation des finances considère que les temps de réponse pour les utilisateurs constituent toujours un risque, malgré les améliorations évoquées ci-dessus. Elle attend des responsables de projet qu'ils améliorent ce point dans le cadre du projet

actuel, avant l'introduction du système. A l'instar de la Commission de gestion du Conseil des Etats, elle considère que, dans le futur, l'avis des utilisateurs sera déterminant pour évaluer la performance de l'application.

Révision de la loi sur le Contrôle des finances (LCF): le 1^{er} janvier 2018, de nouvelles dispositions de la LCF sont entrées en vigueur. Celles-ci prévoient notamment que, en même temps qu'il remet un rapport d'audit à la Délégation des finances, le Contrôle fédéral des finances (CDF) doit aussi communiquer les manquements ayant une portée fondamentale en matière de gestion aux Commissions de gestion ou à la Délégation des Commissions de gestion. Cette modification de la LCF implique une coordination renforcée entre la Délégation des finances et les Commissions de gestion, ainsi que la Délégation des Commissions de gestion, lorsque les anomalies constatées et notifiées par le CDF touchent simultanément à la gestion et aux finances et que les organes cités, chargés de la haute surveillance parlementaire, envisagent de se pencher de manière approfondie sur ces questions. Selon la Délégation des finances, les instruments de coordination actuels sont suffisants.

Table des matières

Condensé	4206
Abréviations	4216
1 Mandat et organisation	4219
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	4219
1.2 Relations entre la haute surveillance et la surveillance	4220
1.3 Coordination avec les commissions de haute surveillance	4220
1.4 Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets	4221
2 Relations avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)	4222
2.1 Tâches et méthode de travail du CDF	4222
2.2 Révision de la loi sur le Contrôle des finances	4223
2.3 Rapport annuel et comptes annuels 2016 du CDF	4225
2.4 Programme annuel 2017 du CDF	4226
2.5 Budget 2018 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2019–2021 du CDF	4226
2.6 Plate-forme pour les lanceurs d'alerte de l'administration fédérale	4227
3 Thèmes transversaux	4228
3.1 Personnel	4228
3.1.1 Arrangement 2015	4228
3.1.2 Règlement du personnel des unités décentralisées	4229
3.1.3 Rapport sur le salaire des cadres	4229
3.2 Crédits	4230
3.2.1 Crédit supplémentaire urgent: FISCAL-IT	4230
3.2.2 Crédit supplémentaire urgent: intérêts rémunérateurs	4232
3.2.3 Dépassements de crédit	4232
3.2.4 Evolution au cours des dernières années	4233
3.3 Informatique de la Confédération	4234
3.3.1 Stratégie informatique de la Confédération	4234
3.3.2 Projets informatiques clés	4239
3.3.3 Evaluation globale des ressources informatiques	4243
3.3.4 Cybersécurité	4244
3.4 Marchés publics de la Confédération	4245
3.4.1 Révision des bases légales	4245
3.4.2 Contrôle stratégique des marchés publics	4246
3.4.3 Adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils	4249

3.5	Autres thèmes transversaux	4250
3.5.1	Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales et de la Conférence des secrétaires généraux	4250
3.5.2	Contrôle de la qualité des messages du Conseil fédéral	4252
4	Contrôles effectués par département	4253
4.1	Autorités et tribunaux	4253
4.1.1	Renforcement de la surveillance exercée par le Conseil fédéral	4253
4.1.2	Projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement de GEVER Confédération)	4254
4.2	Département fédéral des affaires étrangères	4255
4.2.1	Genève internationale	4255
4.2.2	Manifestations internationales à l'étranger	4258
4.2.3	Stratégie relative au réseau extérieur de la Suisse	4259
4.3	Département fédéral de l'intérieur	4260
4.3.1	Tarif des prestations médicales ambulatoires (TARMED)	4260
4.3.2	Révision de la liste des moyens et appareils (LiMA)	4262
4.3.3	Fonds de compensation AVS/AI/APG	4262
4.4	Département fédéral de justice et police	4263
4.4.1	Projet clé en matière de TIC: surveillance des télécommunications	4263
4.4.2	Projet clé en matière de TIC «Renouvellement de la plateforme système de saisie des données biométriques» (programme ESYSP)	4263
4.4.3	Projet informatique clé «Migration vers le centre de calcul CAMPUS»	4264
4.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	4265
4.5.1	Objectifs stratégiques et conformité juridique de RUAG et audits du CDF auprès de RUAG	4265
4.5.2	Projets informatiques du DDPS	4267
4.5.3	OFPP: projet informatique clé pour le maintien de la valeur du réseau radio suisse de sécurité (Polycom)	4269
4.5.4	Projets informatiques clés du programme FITANIA (centres de calcul, réseau de conduite suisse et télécommunication)	4270
4.6	Département fédéral des finances	4272
4.6.1	Engagements conditionnels de la Confédération	4272
4.6.2	Centre administratif Guisanplatz 1 à Berne	4273
4.6.3	Projet informatique clé FISCAL-IT	4275
4.6.4	Projet informatique clé DaziT	4277

4.6.5	Projets informatiques clés concernant la migration vers le centre de calcul CAMPUS	4278
4.6.6	Autres projets informatiques clés du DFF	4279
4.7	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	4280
4.7.1	Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer	4280
4.7.2	Secrétariat général du DEFR: gouvernance du Domaine des EPF	4283
4.7.3	Projet informatique clé SIPACfuture	4284
4.8	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	4285
4.8.1	Assainissement du tunnel du Weissenstein	4285
4.8.2	Futur de la haute surveillance concomitante de la NLFA	4286
4.8.3	Projet clé en matière de TIC: Gestion des données 2010 / SIAC	4287
Annexes:		
1	Recommandations de la Délégation des finances	4289
2	Proposition de la Délégation des finances à des commissions	4299

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
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commission(s) des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdG	Commission(s) de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CG	Conditions générales des contrats
Cgfr	Corps des gardes-frontière
ComReg	Nouvelle commission extraparlamentaire qui serait chargée de vérifier la qualité des analyses d'impact
Conseil des EPF	Conseil des Ecoles polytechniques fédérales
CSG	Conférence des secrétaires généraux
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé
Cst.	Constitution (RS 101)
CTT	Commissions des transports et des télécommunications
DaziT	Projet informatique clé 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
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

ESYSP	Projet informatique clé «Système de saisie de données biométriques»
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 clé de l'Administration fédérale des contributions
FITANIA	Programme informatique du DDPS
FMÜ	Projet informatique clé Système de surveillance des télécommunications
GENOVA	Projet informatique clé «Réalisation et déploiement de GEVER Confédération»
GEVER	Système de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale
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)
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
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
novoSIPAC	Projet de renouvellement du système de paiement de l'assurance-chômage interrompu à mi-2015
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
OFPER	Office fédéral du personnel
OFEV	Office fédéral de l'environnement
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)
OMP	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (RS 172.056.11)
OSNM	Office suisse de la navigation maritime
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15)
Polycom	Réseau de radiocommunication sécurisé
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Entreprise de technologie et d'armement
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à l'éducation, à la recherche et à l'innovation
SIAC	Système d'information relatif à l'admission à la circulation
SIPAC	Système de paiement des caisses de chômage
SIPACfuture	Projet de renouvellement du système de paiement de l'assurance-chômage initialisé à la mi-2016
SG	Secrétariat général
TARMED	Tarif médical des prestations ambulatoires (TARMED)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
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

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances, la Délégation des finances est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, de la loi du Parlement; LParl). Elle fait rapport aux Commissions des finances sur ses activités et leur soumet ses éventuelles 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), par exemple sous la forme d'un co-rapport. La Délégation des finances effectue en outre des visites auprès des services de la Confédération afin d'approfondir certaines questions (art. 45, al. 1, let. d, LParl).

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

Par ailleurs, la Délégation des finances reçoit du Contrôle fédéral des finances (CDF) tous les rapports et documents relatifs à la surveillance exercée par ce dernier (art. 14, al. 1, LCF).

Sur la base d'un arrangement conclu entre le Conseil fédéral et la délégation, le Conseil fédéral et les départements soumettent pour approbation à la Délégation des finances les propositions relatives à la classification des fonctions des cadres supérieurs de l'administration fédérale centrale ainsi que d'autres décisions engageant des dépenses (voir ch. 3.1.1). Les dispositions réglementaires relatives au statut du personnel des unités décentralisées de la Confédération sont soumises pour consultation à la Délégation des finances (voir ch. 3.1.2).

Enfin, la Délégation des finances peut donner son assentiment à des crédits d'engagement et des crédits budgétaires urgents à la demande du Conseil fédéral, avant qu'ils soient approuvés par l'Assemblée fédérale (art. 28, al. 1, et art. 34, al. 1, de la loi sur les finances; LFC). Depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent également être soumis à l'approbation de la Délégation des finances (voir ch. 3.2.3).

1.2 Relations entre la haute surveillance et la surveillance

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 pour sa part 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 (art. 169, al. 1, Cst.). Contrairement au Conseil fédéral, la Délégation des finances exerce sa haute surveillance de manière sélective et définit ses priorités dans le cadre de ces limites.

Le Conseil fédéral répond seul de la surveillance générale, ainsi que de ses décisions et instructions. Avec l'appui de l'administration, il assume la responsabilité de la conduite opérationnelle. Pour exercer la surveillance des fonctions hiérarchiques, la haute surveillance a besoin d'informations exactes, claires et complètes. Par ailleurs, pour être efficaces, les recommandations d'un organe de haute surveillance doivent être acceptées et mises en œuvre par le Conseil fédéral.

1.3 Coordination avec les commissions de haute surveillance

Les commissions et délégations de surveillance du Parlement exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral, sur l'administration fédérale et sur les finances fédérales (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, non seulement entre eux, mais aussi avec les travaux des commissions thématiques (art. 49 LParl).

La Délégation des finances et les Commissions des finances (CdF) 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. 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. Ce faisant, la délégation veille au maintien du secret (art. 153, al. 6, LParl).

La Délégation des finances et les Commissions de gestion (CdG) coordonnent leurs activités en particulier par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, ces derniers ont tenu, en 2017, quatre séances afin de coordonner leurs travaux et de s'informer réciproquement des thèmes prioritaires de leurs commissions et des délégations de surveillance.

En ce qui concerne les objets importants ayant trait en grande partie à la gestion des affaires – par exemple la stratégie informatique, les projets informatiques clés et le contrôle des marchés publics –, la Délégation des finances informe simultanément les CdG et les Cdf également par écrit.

La coordination entre les commissions de surveillance est parfois assurée de manière ciblée par une coopération réciproque 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'Etat et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion est réglée en détail dans une convention datant du 1^{er} novembre 2011.

1.4 Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets

Les Commissions des finances des deux conseils 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 nationaux Pirmin Schwander (président), Marina Carobbio Guscetti et Albert Vitali ainsi que des conseillers aux Etats Jean-René Fourmier (vice-président), Anita Fetz et Raphaël Comte. La conseillère nationale Marina Carobbio Guscetti a quitté la délégation au début de la session d'hiver 2017. La Commission des finances du Conseil national a décidé à la mi-décembre 2017 de la remplacer par la conseillère nationale Margret Kiener Nellen.

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, autorités ou tribunaux, ou d'objets dits transversaux ou interdépartementaux. 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 2017, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et deux fois en séance extraordinaire. Deux sous-délégations ont en outre organisé deux séances d'analyse (voir ch. 4.5.1 et 4.5.2).

Au cours de l'exercice 2017, le CDF a remis à la Délégation des finances 139 rapports de révision (2016: 159); cette dernière en a examiné 84 dans le cadre de ses

séances (2016: 93). La Délégation des finances a également traité 78 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (2016: 54) et sept propositions de rémunération de cadres supérieurs (2016: 45), conformément à l'Arrangement 2015. Elle a en outre traité deux demandes de crédits supplémentaires urgents (2016: 2) d'un montant total de 9,2 millions de francs (2016: 17 millions de francs) qui ont tous les deux été approuvés (voir ch. 3.2).

2 Relations avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)

2.1 Tâches et méthode de travail du CDF

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Il assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale, ainsi que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale (art. 1, al. 1, LCF). Dans le cadre de ses audits, le CDF est uniquement soumis à la Constitution et à la loi. La loi sur le Contrôle des finances (LCF) définit comme suit les tâches, le champ et l'exercice du contrôle:

- le CDF se fonde sur les critères de la surveillance financière que sont la régalité, la légalité et la rentabilité (art. 5);
- les tâches de contrôle du CDF 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 soumis 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, al. 5).

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, 2^e phrase, 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 rapports 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.

En vertu de l'art. 1, al. 2, LCF, la Délégation des finances a la possibilité de donner des mandats au CDF.

2.2 Révision de la loi sur le Contrôle des finances

Fin novembre 2014, à la suite de la publication des résultats de l'inspection du projet informatique INSIEME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion avaient déposé deux motions identiques (14.4009 et 14.4010) pour demander une modification de la loi sur le Contrôle des finances (LCF). Celles-ci ayant été adoptées par le Parlement, le 7 septembre 2016 le Conseil fédéral a présenté son message concernant la révision partielle de la LCF (16.064). En novembre 2016, la Délégation des finances a prié les Commissions des finances, qui étaient chargées de l'examen préalable du projet de loi, d'approuver la révision et d'y inclure la suppression définitive de l'art. 18 LCF. Cette disposition prévoyait 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 (voir ch. 2.4 du rapport d'activité 2016). Le Conseil des Etats a adopté le projet de révision incluant la suppression de l'art. 18 à la session parlementaire d'hiver 2016 et le Conseil national, à celle de printemps 2017. La LCF partiellement révisée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur les conséquences de cette révision partielle de la LCF sur les modalités de la collaboration avec le CDF. Les modifications ci-dessous concernent la Délégation des finances:

- Le CDF peut désormais refuser les mandats spéciaux de la Délégation des finances qui compromettraient l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de révision (art. 1, al. 2, 3^e phrase). Jusqu'à présent, cela n'était possible que si la réalisation du programme de révision était compromise. La Délégation des finances n'attend aucun changement à cet égard, car elle a toujours fait preuve de retenue dans l'attribution de mandats spéciaux au CDF, en veillant en particulier à ce que son indépendance et son impartialité dans l'exécution des contrôles soient respectées.
- En cas de violation grave du devoir de fonction, le Conseil fédéral peut révoquer le directeur du CDF avant l'expiration de son mandat. La nouveauté est qu'il doit préalablement consulter la Délégation des finances (art. 2, al. 2).

- Lorsque la Délégation des finances a traité un rapport de révision du CDF, ce dernier peut publier le rapport et l’avis du service contrôlé (art. 14, al. 2). Précédemment, la loi prévoyait aussi la publication, par le CDF, d’une éventuelle appréciation de la Délégation des finances. Cette disposition a été biffée, dans la mesure où la Délégation des finances doit garder la maîtrise de l’information sur ses propres appréciations. Ces dernières sont communiquées au public lors de la publication du rapport d’activité de la délégation, au plus tard.
- Chaque année et à l’échéance des délais impartis, les services contrôlés doivent communiquer au CDF l’avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens auxquelles le niveau d’importance le plus élevé a été attribué par le CDF (art. 14, al. 2^{bis}). Le secrétariat de la Délégation des finances dispose d’un accès en lecture à la base de données du CDF répertoriant toutes les recommandations en suspens qui ont été adressées à l’administration fédérale. Cet accès n’est toutefois utilisé qu’à des fins d’information et ne change rien à l’obligation légale du CDF de communiquer spontanément à la Délégation des finances tous les rapports de révision, avec les avis des services contrôlés, et toutes les notifications d’anomalies ou de manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière. Cette nouvelle disposition ne change rien non plus au fait que le CDF doit rendre compte dans son rapport annuel de toutes les recommandations en suspens auxquelles il a attribué le niveau d’importance le plus élevé et qui n’ont pas été mises en œuvre à temps.
- En même temps qu’il remet un rapport d’audit à la Délégation des finances, le CDF doit désormais aussi communiquer les manquements ayant une portée fondamentale en matière de gestion aux Commissions de gestion ou à la Délégation des Commissions de gestion et en informer le chef du département responsable (art. 14, al. 1, 3^e phrase). Cette modification de la LCF implique une coordination renforcée entre la Délégation des finances et les Commissions de gestion, ainsi que la Délégation des Commissions de gestion, lorsque les anomalies constatées et notifiées par le CDF touchent simultanément à la gestion et aux finances et que les organes cités, chargés de la haute surveillance parlementaire, envisagent de se pencher sur ces questions. Selon la Délégation des finances, les instruments de coordination actuels (séances de coordination régulières des secrétariats des organes chargés de la haute surveillance et entretiens au cas par cas entre les collèges présidentiels) sont suffisants pour assurer les échanges d’informations et, le cas échéant, pour décider d’une éventuelle répartition du travail.

La Délégation des finances en conclut que la LCF partiellement révisée n’aura pas de conséquences particulières sur la collaboration entre elle et le CDF. Il n’y a donc pas lieu de modifier ses procédures et ses modalités de travail.

2.3 Rapport annuel et comptes annuels 2016 du CDF

Le CDF soumet chaque année un rapport à la Délégation des finances et au Conseil fédéral. Par le biais de ce rapport, le CDF informe sur l'étendue et les priorités de son activité de révision, communique ses constatations et ses avis les plus importants et signale les points en suspens suite à des révisions (mise en œuvre en suspens des recommandations avec le niveau d'importance le plus élevé), ainsi que les motifs d'éventuels retards (art. 14, al. 3, LCF). Ce rapport est publié et fait l'objet d'un examen de la part de la Délégation des finances.

Révisions en suspens

Dans son rapport annuel 2016, dont la Délégation des finances a pris connaissance au printemps 2017, le CDF a fait état de six révisions en suspens (2015: sept). Il s'agit de recommandations auxquelles il a attribué le niveau d'importance le plus élevé et qui avaient été acceptées par les unités administratives, mais n'étaient pas encore mises en œuvre le 30 septembre 2016, alors même que le délai de mise en œuvre prévu était déjà dépassé. La mise en œuvre des recommandations concernant une base légale insuffisante pour la subvention à un tiers au DDPS, les revenus et activités accessoires des professeurs des hautes écoles (voir ch. 4.7.4 du rapport d'activité 2016) et l'édiction de principes clairs pour l'adaptation du tarif des médecins (TARMED; voir ch. 4.3.1) figuraient déjà parmi les révisions en suspens dans le précédent rapport annuel. La recommandation concernant le versement des indemnités forfaitaires aux cantons dans le domaine de la formation professionnelle a été mise en œuvre en 2017. De nouvelles révisions en suspens ont fait leur apparition dans le rapport annuel 2016. Elles concernent, pour le DDPS, le système de conduite et d'information des Forces terrestres (FIS FT), pour le Secrétariat d'Etat à l'éducation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), les indemnités forfaitaires versées aux cantons dans le domaine de la formation professionnelle et, pour l'OFS, le plan de continuité des activités (*Business Continuity Management*).

Annonces d'anomalies ou de manquements ayant une importance financière particulière

Lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe le service et le chef de département compétents, voire le Conseil fédéral. Il en avise simultanément la Délégation des finances (art. 15, al. 3, LCF). En 2016, le CDF a notifié six annonces de cette nature (cinq par an les deux années précédentes), à savoir sur le cautionnement de la flotte suisse de haute mer (voir ch. 4.7.1), sur une faille de sécurité dans le processus de remboursement d'impôts, sur le processus d'achat chez MétéoSuisse, sur l'avancement du projet informatique clé FISCAL-IT (voir ch. 4.6.3), sur la surveillance de l'exportation du matériel de guerre et des biens à double usage et sur la gestion de la conformité chez RUAG (voir ch. 4.5.1).

Lorsque les services de révision interne des départements ou des offices constatent des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière ou des anomalies spécifiques, ils en informent sans délai la direction du département ou de l'office et le CDF (art. 11, al. 4, LCF). Ces annonces sont également mentionnées dans le rapport annuel du CDF.

Comptes annuels 2016 du CDF

En avril de chaque année, la Délégation des finances prend acte des comptes annuels du CDF, en même temps que de son rapport annuel. Les comptes annuels 2016 du CDF ont été meilleurs que ne le prévoyait le budget, notamment du fait que des postes octroyés n'ont été pourvus qu'en 2017. Ces comptes ont été audités, sur la base d'un contrat de prestations, par le Contrôle des finances du canton de Soleure, lequel a confirmé qu'ils étaient conformes aux exigences de la loi.

2.4 Programme annuel 2017 du CDF

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, 2^e phrase, LCF). Depuis l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), ce programme annuel joue un rôle important pour le budget et les comptes du CDF. La réalisation des révisions et des audits figurant dans le programme représente en effet l'objectif que le CDF se propose d'atteindre durant l'année concernée et pour lequel le Parlement alloue des ressources. Le budget 2017 du CDF faisait pour la première fois référence au programme annuel dans cette fonction.

La Délégation des finances s'est penchée sur le programme annuel 2017 en janvier 2017. Elle a constaté que le CDF avait tenu compte de divers mandats spéciaux qu'elle lui avait confiés, notamment un audit du crédit d'engagement pour l'exposition universelle 2020 à Dubaï (voir ch. 4.2.2), un audit concernant un appel d'offres OMC dans le domaine de l'aide au développement ainsi qu'une évaluation de l'économicité de la surveillance des télécommunications et de l'analyse des données secondaires dans le cadre du projet informatique clé «Développement du système de surveillance des télécommunications (FMÜ)» (voir ch. 4.4.1).

Le CDF a publié son programme annuel en l'accompagnant d'un communiqué de presse le 25 janvier 2017, après que le Conseil fédéral en eut pris acte. Lors de l'examen du rapport annuel 2017 du CDF, au printemps 2018, la Délégation des finances vérifiera dans quelle mesure le CDF est parvenu à réaliser son programme annuel au cours de l'exercice sous revue.

2.5 Budget 2018 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2019–2021 du CDF

L'art. 2, al. 3, LCF dispose que le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet à l'Assemblée fédérale sans le modifier. Pour sa part, la Délégation des finances examine ce projet et transmet ses appréciations aux Commissions des finances, qui sont compétentes pour l'examen préalable du budget de toutes les autorités, des tribunaux et des départements. Si nécessaire, la Délégation des finances défend le budget du CDF devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3, LParl).

Lors de l'adoption des budgets 2015 et 2016, le Parlement avait approuvé une hausse modeste des crédits du CDF relatifs au personnel, afin de rendre possibles et de renforcer les audits réguliers portant sur les projets informatiques clés (mandat du Conseil fédéral), les subventions ainsi que les organisations et entreprises auxquelles la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques et dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social. Parallèlement à ce relèvement des crédits relatifs au personnel, durant les années 2015, 2016 et 2017, le CDF a mis en œuvre dans son domaine diverses coupes transversales linéaires prévues par le Conseil fédéral et décidées par le Parlement.

Le CDF a établi son budget pour l'année 2018 sur l'hypothèse que les coupes transversales en question ne seront pas intégrées durablement dans le plan financier. Il a ainsi demandé au Parlement de ramener les valeurs de planification des charges de personnel et des charges de conseil au niveau où elles se situaient dans son enveloppe budgétaire avant ces coupes transversales uniques.

La Délégation des finances s'est penchée sur le budget du CDF au milieu de l'année sous revue. Celui-ci a fait valoir qu'en cas de maintien des coupes linéaires dans le plan financier, le renforcement des activités de contrôle approuvé par le Parlement ne pourrait pas se concrétiser comme prévu et comme il le faudrait. La Délégation des finances a reconnu la validité des arguments du CDF, tout en signalant qu'il fallait veiller à l'égalité de traitement avec les autres autorités indépendantes et avec les tribunaux de la Confédération. Elle a informé les Commissions des finances de ces réflexions lors de l'examen préalable du budget, au cours de l'automne 2017. Finalement, en décembre 2017, le Parlement a approuvé le budget tel que déposé par le CDF pour l'année 2018. Le CDF dispose ainsi des ressources nécessaires pour poursuivre son activité de contrôle efficacement.

2.6 Plate-forme pour les lanceurs d'alerte de l'administration fédérale

Les employés de la Confédération sont tenus de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au CDF tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction (art. 22a, al. 1, LPers). Par ailleurs, les employés ont le droit de signaler au CDF d'autres irrégularités dont ils ont connaissance ou qui leur sont signalées dans l'exercice de leur fonction. Le CDF établit les faits et prend les mesures nécessaires (art. 22a, al. 4, LPers).

Depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, début 2011, le CDF a reçu chaque année entre 61 et 87 annonces d'irrégularités présumées. Après six ans d'expérience en tant qu'interlocuteur officiel des lanceurs d'alerte de l'administration, le CDF a inauguré en juin 2017 une nouvelle plate-forme en ligne¹. Ainsi, tous les employés de la Confédération, et même tous les citoyens, disposent d'une solution simple pour signaler au CDF de façon anonyme, indépendante et sécurisée des délits ou des irrégularités commis au sein de l'administration fédérale, ce à condition de ne pas

¹ www.whistleblowing.admin.ch

rompre le lien de confiance entre employé et employeur et l'obligation de diligence de l'employé envers son employeur, par exemple en communiquant avec la presse.

La Délégation des finances a pris note du fait qu'environ une annonce sur deux permet au CDF d'être plus efficace et efficace dans ses audits, de formuler des recommandations plus ciblées et de prendre des mesures rapides, le cas échéant. Elle se réjouit aussi de constater que certaines unités administratives ont renoncé à leur propre solution, ou à la mise en place planifiée d'une solution propre, au profit de la plate-forme indépendante du CDF pour les lanceurs d'alerte. Elle attend de cette nouvelle plate-forme, ainsi que de la centralisation auprès du CDF, qu'elle contribue à renforcer la lutte contre la corruption au sein de l'administration fédérale.

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 l'Arrangement 2015 conclu le 1^{er} décembre 2014 entre la Délégation des finances des Chambres fédérales et 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 10 mars 2017, le «Rapport 2016 selon l'arrangement 2015». Ce rapport a trait au point 3 de l'Arrangement. Après un premier examen en avril 2017, la Délégation de finances a repris ce dossier lors de l'audition avec la directrice de l'OFPER qui a eu lieu en novembre 2017. Concernant la charge de travail liée à la rédaction du rapport selon l'arrangement 2015, la Délégation a pris connaissance que son élaboration n'était plus fastidieuse depuis l'abandon du chapitre relatif au rangement des fonctions (tableau présentant le nombre de fonctions attribuées à une classe de salaire supérieure ou inférieure, les premières évaluations d'une nouvelle fonction et les refus de la proposition/confirmation de l'ancienne classe de salaire). Par ailleurs, la directrice de l'OFPER a signalé à la Délégation des finances que dès le 1^{er} janvier 2018 l'octroi des primes liées au marché de l'emploi sera plus restrictif et qu'il se limitera à une période de cinq ans. Ces primes ont pour but de recruter ou de garder, par le biais d'une prestation financière complémentaire, des personnes très demandées sur le marché de l'emploi. Les primes liées au marché de l'emploi versées aux gardes-frontière travaillant dans le canton de Genève ne sont pas des primes liées au marché de l'emploi à proprement parler. Il s'agit plutôt d'allocations spéciales qui permettent au Corps des gardes-frontière de rester un employeur attractif face à la police cantonale genevoise. Elles subiront prochainement des modifications.

Par ailleurs, la Délégation des finances a pris note que l'OFPER examine, avec les départements, si l'administration fédérale dispose d'un système de classification des

postes approprié et que, si nécessaire, il proposera au Conseil fédéral, d'ici mi-2018, des mesures ad hoc. De fait, la classification des fonctions dans les classes de salaire 1 à 31 a été décentralisée il y a dix ans. Entre-temps, des divergences entre les départements ont été observées. La directrice de l'OFPER informera la délégation des résultats des démarches menées à ce titre.

3.1.2 Règlements du personnel des unités décentralisées

Conformément au ch. 4 de l'Arrangement 2015 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, 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, seule l'ordonnance sur le personnel d'Innosuisse a été soumise à la Délégation des finances pour avis. L'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation Innosuisse est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique. Elle a repris dès le 1^{er} janvier 2018 les fonctions de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI).

La Délégation a demandé dans sa prise de position à l'attention du chef du DEFR que l'art. 7, relatif la classe de salaire attribuée à la fonction de directeur, soit précisé en faisant référence à l'art. 36 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération. Le chef du DEFR a fait savoir qu'il était d'accord avec la prise de position de la Délégation des finances. Le Conseil fédéral a approuvé le 15 novembre 2017 l'ordonnance sur le personnel d'Innosuisse avec la modification demandée.

3.1.3 Rapport sur le salaire 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.

En novembre 2017, la Délégation des finances a constaté lors de son entretien avec la directrice de l'Office fédéral du personnel (OPFER) que les taux d'occupation pour les postes des organes de direction suprême (conseil d'administration) variaient beaucoup d'une entité décentralisée à l'autre, allant de 2–3 % à 100 %. La présidence de la FINMA est la seule fonction à plein temps pour éviter les conflits d'intérêts. Le rapport signale que le taux d'occupation indiqué pour l'organe de direction suprême correspond à un pourcentage moyen requis pour la fonction et que ce taux peut fluctuer, de même que le salaire. La Délégation des finances a reconnu qu'il y avait nécessité d'agir et a recommandé au Conseil fédéral de faire contrôler les taux d'occupation des différents organes de direction suprême. Ces vérifications permettront de s'assurer que les pourcentages mentionnés dans le rapport sur le salaire des cadres correspondent bien à la réalité.

Concernant le cumul des mandats, la directrice de l'OPFER a expliqué que le Conseil fédéral tient compte, lors de la nomination à la tête des organes de direction suprême, des différentes activités accessoires que ces personnes exercent. La Délégation remarque que si un contrôle est certes effectué en début de mandat, plus rien n'est entrepris par la suite. Elle souhaite que le Conseil fédéral porte une attention plus grande au cumul des mandats qui pourrait aboutir à des constellations délicates, notamment entre une maison-mère et ses filiales. La délégation a demandé au chef du DFF de lui communiquer les informations en question tous les quatre ans, dans un rapport séparé.

3.2 Crédits

3.2.1 Crédit supplémentaire urgent: FISCAL-IT

Début mars 2017, après avoir auditionné la secrétaire générale du DFF et le directeur de l'AFC, et à l'issue d'une longue discussion, la Délégation des finances a approuvé un crédit supplémentaire urgent de 3 millions de francs pour le projet informatique clé «FISCAL-IT» de l'AFC. 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 été 2016, il était déjà apparu clairement à la Délégation des finances que les ressources financières prévues pour ce programme ne seraient pas suffisantes (voir ch. 4.6.3 de son rapport d'activité 2016). A la mi-juin 2016, elle avait fait part au Conseil fédéral de son inquiétude concernant les risques en termes de coûts et de délais du programme FISCAL-IT et informé les Commissions des finances (CdF) et les Commissions de gestion (CdG) en conséquence. A sa séance de fin juin 2016, elle avait 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 l'a informée 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 a fait état de problèmes majeurs dans les domaines de l'exploitation et du développement, ainsi que de retards de livraison, indiquant que ces difficultés entraînaient également des retards dans le remplacement de certains

systèmes clés. Se basant sur ces constatations, sur un rapport demandé par le DFF et sur plusieurs entretiens avec le chef du DFF en automne et en hiver 2016, la Délégation des finances avait alors jugé la situation de FISCAL-IT très critique en termes de délais, de coûts et de crédit. Dans une lettre datée de mi-décembre 2016, avec copie aux CdF et aux CdG, elle avait prié le Conseil fédéral *in corpore* 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 étaient 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.

Mi-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. Il a sollicité auprès du Parlement un crédit de 18 millions de francs dans le cadre du premier supplément au budget 2017, dont un crédit supplémentaire urgent de 3 millions de francs, qu'il a soumis à l'approbation de la Délégation des finances. Celle-ci s'est penchée sur cette demande début mars 2017. La discussion a porté essentiellement sur la réelle nécessité d'une avance de 3 millions de francs, sur les possibilités de compensation et sur les conséquences qu'un refus de la délégation aurait pour le programme FISCAL-IT. Cette dernière est parvenue à la conclusion que si elle refusait cette avance, le rythme des travaux relatifs au programme FISCAL-IT devrait être réduit jusqu'à ce que le Parlement prenne une décision, à la fin du premier semestre 2017, ce qui ne ferait 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 CdF et du Parlement concernant le message relatif au crédit supplémentaire. Elle a donc approuvé le crédit supplémentaire urgent de 3 millions de francs sous forme d'avance, mais elle a toutefois exigé que la totalité de ce montant soit compensée temporairement d'ici l'approbation du premier supplément au budget 2017 par le Parlement. La compensation intégrale a été effectuée par le DFF dans le pool départemental des ressources du Secrétariat général du DFF et dans les charges de fonctionnement de l'AFC.

Le crédit supplémentaire de 18 millions de francs a fait l'objet d'âpres débats au Parlement. Lors de la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national a maintenu sa décision de supprimer ce crédit. Il a fallu attendre la proposition de la conférence de conciliation pour qu'il soit finalement approuvé.

Le ch. 4.6.3 du présent rapport offre un résumé de l'évolution du projet FISCAL-IT durant l'exercice sous revue et du remplacement réussi des systèmes clés de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre en automne 2017.

3.2.2 Crédit supplémentaire urgent: intérêts rémunérateurs

Début septembre 2017, la Délégation des finances a approuvé un crédit supplémentaire urgent de 6,2 millions de francs pour le poste budgétaire A240.0103 «Intérêts rémunérateurs Impôts et redevances» de l'AFC.

Le budget pour l'exercice 2017 ayant été établi sur la base du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), la Confédération a modifié la structure des crédits dans le domaine des recettes fiscales. Les intérêts rémunérateurs sur les impôts et les redevances figurent désormais dans un crédit séparé et sont présentés au Parlement en toute transparence. Se fondant sur les valeurs moyennes des exercices précédents, l'AFC a inscrit au budget 2017 un montant de 3 millions de francs. En raison d'un arrêt du Tribunal fédéral concernant le droit de négociation et d'une action en justice dans le domaine de la TVA, le crédit approuvé dans le cadre du budget n'a pas suffi.

La Délégation des finances a reconnu la légalité, la nécessité, la non-prévisibilité et l'urgence du crédit supplémentaire. Il s'agissait de montants légalement dus qui dépendent de facteurs échappant à toute possibilité de pilotage et dont l'importance varie d'année en année. En raison de la modification de la pratique comptable consécutive à l'introduction du NMG, les dépenses supplémentaires n'ont pas pu être présentées comme jusqu'ici comme moins-values. Etant donné que les créances d'intérêts rémunérateurs des contribuables arrivent à échéance après trente jours à compter de leur naissance, la Confédération se serait mise en situation de défaut de paiement si la demande de crédit supplémentaire avait été traitée selon la procédure ordinaire de demande de crédits supplémentaires, qui aurait abouti à une décision du Parlement en décembre 2017. La délégation est partie du principe que l'AFC avait fait preuve de la plus grande prudence dans l'établissement du budget 2017 et que, dans le crédit demandé, elle n'avait pas prévu de grandes réserves pour les éventuelles actions en justice. L'AFC s'est donc conformée aux prescriptions du droit financier de la Confédération.

3.2.3 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'Etat.

Le 10 janvier 2018, le Conseil fédéral a approuvé un dépassement de crédit à hauteur de 8 millions de francs pour le poste de crédit ponctuel «A231.0245 Prestations complémentaires à l'AI» de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), à la suite de modifications que les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont apportées à leur législation. La Délégation des finances s'est à son tour penchée sur cet objet le jour même et s'est entretenue avec des représentants du Secrétariat général du DFI et de l'OFAS afin de clarifier certaines questions en suspens. Ceux-ci ont informé la délégation que la part de la Confédération dans les prestations com-

plémentaires d'un autre canton serait beaucoup plus faible qu'escomptée et que le montant du dépassement de crédit ne s'élevait plus à 8 millions de francs, mais à 0,3 million de francs. Une approbation par la délégation n'était donc plus nécessaire, car ce dépassement de crédit n'excédait pas le seuil légal de 5 millions de francs.

Indépendamment du montant de ce dépassement, ce cas a soulevé pour la Délégation des finances des questions fondamentales concernant les bases légales et les modalités de calcul selon lesquelles la contribution fédérale allouée aux cantons dans le domaine des prestations complémentaires à l'AI est calculée. Elle a constaté que l'application des dispositions concernées de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI) pouvait conduire à des situations contraires à la loi sur les prestations complémentaires (LPC) et dans lesquelles la contribution fédérale est soit trop élevée, soit trop faible.

Compte tenu des contradictions entre l'ordonnance et la loi ainsi que des risques financiers pour la Confédération, la Délégation des finances a recommandé au chef du DFI de modifier les art. 39 et 39a OPC-AVS/AI d'ici à fin 2018 au plus tard (cf. annexe 1).

Début février 2018, le chef du DFI a confirmé que la réglementation actuelle régissant le calcul de la contribution fédérale aux prestations complémentaires pouvait donner des résultats non satisfaisants. C'est pourquoi l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), compétent en la matière, va préparer une révision de l'ordonnance concernée, qu'elle mettra en consultation dans le courant du premier semestre 2018. Le projet d'ordonnance et les résultats de la consultation seront présentés à la Délégation des finances en automne 2018. La modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019, de sorte que la contribution de la Confédération pour 2019 puisse être calculée sur la base des chiffres relatifs à un mois de l'année considérée.

3.2.4 Evolution au cours des dernières années

Au cours de l'exercice 2017, le Conseil fédéral a soumis à la Délégation des finances, pour approbation, deux crédits supplémentaires urgents d'un montant total de 9,2 millions de francs, ainsi qu'un dépassement de crédit de 8 millions de francs. Si la délégation a approuvé les deux demandes de crédits supplémentaires, elle n'a pas pris de décision concernant le dépassement de crédit pour les raisons citées au ch. 3.2.3. Le Conseil fédéral n'a présenté aucune autre demande de crédit urgente. La tendance positive constatée ces dernières années s'est donc poursuivie au cours de l'année sous revue, puisque la proportion des suppléments urgents se maintient sans interruption en dessous de 10 % de l'ensemble des crédits supplémentaires depuis 2011.

Etant donné les expériences réalisées ces dernières années, la Délégation des finances salue expressément le fait que le Conseil fédéral ne lui soumette des suppléments urgents plus que dans certains cas exceptionnels dûment justifiés. L'attitude restrictive de la délégation incite progressivement l'administration fédérale à faire preuve d'une grande retenue en matière de demandes de crédits supplémentaires urgents. La Délégation des finances va maintenir la barre élevée lors de l'approbation du critère de l'urgence pour les crédits supplémentaires et veiller systématiquement

quement 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

Evolution des crédits supplémentaires avec incidence financière octroyés de 2007 à 2017

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 ^{f)}	23	7	2043
2012	230	0,3 ^{f)}	9	4	3024
2013	496	0,5 ^{f)}	0,5	0,1	2221
2014	413	0,2	35	8,5	2881
2015	406	0,5 ^{f)}	32	7,9	2692
2016	528	0,7 ^{f)}	17	3,2	2067
2017	298 ^{e)}	0,4 ^{f)}	9,2	3,1	1340

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

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

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

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

^e dont 215 millions de francs destinés à honorer les cautionnements pour les navires suisses de haute mer (supplément Ia 2017)

^f compensations incluses

3.3 Informatique de la Confédération

3.3.1 Stratégie informatique de la Confédération

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée en particulier sur la mise en œuvre de la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019, ainsi que sur plusieurs décisions de principe prises par l'ensemble du Conseil fédéral aussi bien au sujet de la numérisation, de l'organisation et du financement de l'informatique de la Confédération qu'au sujet de la stratégie informatique concernant les processus de soutien en matière de finances, de personnel, de logistique et de gestion immobilière. Le CDF lui a présenté les résultats de ses audits portant sur la planification de l'architecture informatique et sur la gestion

du portefeuille, ainsi que sa conception d'une architecture d'entreprise et d'une architecture informatique pour l'administration fédérale. La délégation a approfondi ces thèmes tout le long de l'année, notamment dans le cadre d'entretiens avec le chef du DFF.

Mise en œuvre de la stratégie informatique 2016–2019

En septembre 2015, la Délégation des finances a communiqué à l'ensemble du Conseil fédéral ses attentes à l'égard de la stratégie informatique 2016–2019, qui était alors en cours d'élaboration. Elle demandait un renforcement du rôle de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) et une centralisation accrue de la gestion et du pilotage de l'informatique de la Confédération. Dans la perspective de la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF), elle recommandait au Conseil fédéral d'examiner si les compétences et le pouvoir d'instruction de l'UPIC pouvaient être définis plus clairement dans l'OIAF et s'ils pouvaient être étendus, ainsi que de définir le rôle qui devait être attribué au Conseil informatique de la Confédération. Une autre recommandation portait sur le développement d'une architecture globale pour la Confédération (architecture d'entreprise et architecture informatique) et d'une planification à moyen terme des projets et des ressources informatiques. Le Conseil fédéral a inclus dans la stratégie informatique 2016–2019 les questions d'architecture, de pilotage et de planification de l'informatique en termes financiers, ainsi que celles relatives à l'amélioration de la gestion du portefeuille.

Au printemps 2017, la délégation a appris que les objectifs «Architecture d'affaires et applications spécialisées» et «Planification informatique intégrale» ne seraient que partiellement mis en œuvre à la fin de l'année 2019 et que tel serait également le cas d'autres objectifs comme la «Collaboration interorganisationnelle» et l'amélioration «du pilotage et de la gestion de l'informatique».

Comme des retards se profilent déjà pour la première année de mise en œuvre de la stratégie, la délégation réitère à l'adresse du Conseil fédéral son souhait de voir absolument l'informatique de la Confédération être dotée d'un pilotage global efficace. Il y a lieu d'agir rapidement et de réaliser une architecture globale pour la Confédération, d'instaurer une planification informatique à moyen terme – laquelle devra être contraignante et prévoir une gestion centralisée du portefeuille des projets informatiques – et de renforcer la gestion et le pilotage centralisés de l'UPIC. Il n'est plus temps de tergiverser.

Architecture d'entreprise et architecture informatique de la Confédération

Pour qu'une architecture informatique puisse être définie à l'échelle de la Confédération, il faut une architecture d'entreprise couvrant l'ensemble de l'administration fédérale. Or, une telle architecture n'existe pas pour le moment. La Délégation des finances s'est donc penchée en détail sur la forme que devrait prendre l'architecture d'entreprise de la Confédération pour pouvoir constituer la base de l'architecture informatique de la Confédération. Répondant au mandat de la délégation, le CDF a suggéré la création d'une fonction d'«architecte d'entreprise de la Confédération», l'établissement d'un inventaire des processus clés de la Confédération, le développement d'une stratégie de standardisation, à l'échelle suisse, des processus imbriqués

entre la Confédération et les cantons, la subordination de tous les prestataires informatiques civils internes de la Confédération à un responsable des technologies de l'information (*Chief Information Officer*, CIO) et le renforcement des unités administratives exerçant des fonctions transversales. La délégation approuve les idées émises par le CDF. Elle en a d'ailleurs parlé avec le chef du DFF, qu'elle a invité à tenir compte de ces propositions pour la suite de la mise en œuvre de la stratégie informatique.

Lors d'un examen des travaux consacrés à l'établissement des directives sur l'architecture d'entreprise au sein de l'administration fédérale, le CDF a constaté, au milieu de l'année 2017, que lesdits travaux prenaient plus de temps que prévu en raison des liens complexes entre la planification de l'architecture, la gestion du portefeuille, la planification informatique intégrale à moyen terme, la planification budgétaire et le pilotage des grands projets informatiques. Ainsi, ces directives ne pourront être soumises au Conseil fédéral qu'au printemps 2018. Le CDF a recommandé au Conseil fédéral de renforcer le rôle de l'UPIC, de sorte que celle-ci puisse piloter l'architecture d'entreprise de la Confédération, et de reconsidérer le rôle du Conseil de l'architecture de la Confédération. Il a notamment recommandé à l'UPIC de garantir la cohérence entre les grands projets informatiques, d'une part, et la future architecture d'entreprise de la Confédération, d'autre part. Ces deux recommandations sont considérées comme étant de la plus haute importance (priorité A); le CDF fournira des informations sur leur mise en œuvre – en cas de retards – dans son rapport annuel.

La Délégation des finances soutient expressément les deux recommandations du CDF. Elle a invité le Conseil fédéral et l'UPIC à les mettre en œuvre.

Numérisation: défis et possibilités d'action au niveau des organes chargés de l'informatique de la Confédération

En 2017, l'ensemble du Conseil fédéral a examiné en détail les défis et les possibilités d'action au niveau des organes chargés de l'informatique de la Confédération à l'aide de différents documents de travail établis par le DFF. Dans une analyse du statu quo, le DFF est arrivé à la conclusion que l'informatique de la Confédération était fragmentée en raison de son organisation très décentralisée; la responsabilité incombe aux unités administratives ainsi qu'aux différents prestataires, ce qui nécessite un travail de coordination considérable. En tant qu'organe de pilotage, l'UPIC n'est chargée que d'une partie de l'informatique. Les unités d'organisation cherchent souvent des solutions individuelles sur mesure, qui sont onéreuses et qui impliquent des procédures d'acquisition longues et compliquées. En outre, seuls quelques départements et unités administratives sont dotés d'une gestion des processus et d'une architecture d'entreprise sur lesquelles l'informatique pourrait s'appuyer. Ce système ne permet que difficilement d'identifier les potentiels de synergies interdépartementales.

Le DFF avait notamment proposé au Conseil fédéral, en vue de relever les défis liés à la numérisation et d'améliorer la viabilité à long terme de l'informatique de l'administration fédérale, l'institution d'un CIO à l'échelon de la Confédération, l'amélioration des processus et certaines modifications structurelles en matière d'organisation.

La Délégation des finances se félicite de ce que l'ensemble du Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité directoriale suprême de l'administration fédérale, se penche de manière approfondie sur les questions stratégiques fondamentales concernant l'informatique et le processus de déploiement des techniques de numérisation au sein de l'administration. Elle partage l'analyse sans compromis du DFF et se rallie au point de vue du Conseil fédéral, selon lequel il y a lieu de prendre des mesures entre autres en matière de gouvernance informatique et de ressources financières.

Pour le reste, l'ensemble du Conseil fédéral a discuté de l'opportunité d'introduire une gestion centralisée du portefeuille, de procéder à une standardisation accrue de l'informatique de la Confédération et à une réduction notable des coûts liés aux projets et à l'exploitation, grâce à une utilisation plus efficace des ressources disponibles, d'abandonner les solutions informatiques sur mesure et de réformer les processus et les structures de la Confédération dans le domaine informatique. Le Conseil fédéral n'a toutefois pas encore pris de décision concrète s'agissant d'une modification étendue des processus et des structures informatiques, comme la désignation d'un CIO et d'un «architecte d'entreprise de la Confédération».

La délégation attend du Conseil fédéral qu'il privilégie des solutions interdépartementales qui soient mises en place dans toute l'administration fédérale et qui prévoient – outre une harmonisation et une standardisation – un pilotage et une gestion centralisés des processus informatiques. Elle lui demande d'exercer son rôle de conduite en tant que collège gouvernemental et autorité directoriale suprême de l'administration fédérale, et de faire passer en priorité, dans ses décisions, l'intérêt général de la Confédération s'agissant du déploiement de techniques de numérisation efficaces au sein de l'administration fédérale.

Perspectives de financement et gestion centralisée du portefeuille informatique

Afin de répondre aux besoins financiers supplémentaires exigés par les grands projets informatiques (de 200 à 300 millions de francs par an) et par l'exploitation informatique au sein des départements (une centaine de millions de francs par an) sans relever le montant des crédits, le Conseil fédéral a décidé de définir les priorités à une échelle globale et de planifier l'abandon de certains projets (introduction d'une gestion du portefeuille informatique à l'échelon de la Confédération), de fournir plus efficacement les prestations, d'exploiter complètement les gains d'efficacité réalisés dans le cadre de projets informatiques et de recourir davantage aux émoluments ou à d'autres crédits.

La délégation approuve le projet du Conseil fédéral d'introduire une gestion du portefeuille informatique à l'échelon de la Confédération. Elle déplore toutefois que les responsabilités demeurent décentralisées au niveau des départements et que le Conseil fédéral prévoit uniquement d'harmoniser les critères en fonction desquels les priorités doivent être définies ainsi que d'agréger et de consolider les données destinées au gouvernement. Cette solution minimaliste ne permet guère de définir les priorités des projets informatiques de manière globale et uniforme sur la base des objectifs de la législature et des objectifs du Conseil fédéral, d'identifier et d'exploiter de manière systématique les synergies interdépartementales et de tenir entièrement compte des coûts d'investissement, d'exploitation et de maintenance des systèmes informatiques. Par conséquent, la solution retenue par le Conseil fédéral ne

permet que dans une mesure restreinte de gérer efficacement et de façon ciblée les projets informatiques et les ressources ad hoc à l'échelle de la Confédération ainsi que de planifier adéquatement l'abandon de certains projets. La délégation aurait préféré une gestion du portefeuille centralisée au niveau de la Confédération, qui aurait permis au Conseil fédéral de se prononcer également sur l'utilisation des ressources décentralisées destinées aux projets informatiques.

Stratégie «ERP 2023»

Fin juin 2017, le Conseil fédéral a décidé de recourir au nouveau progiciel de gestion intégré SAP S/4HANA comme système central destiné aux processus de soutien de l'administration fédérale centrale en matière de finances, de personnel, de logistique et de gestion immobilière (progiciels de gestion intégrés, *Enterprise Resource Planning* ERP). Celle-ci remplacera la solution SAP actuelle et est appelée, selon les vœux du Conseil fédéral, à devenir autant que possible un standard auquel on ne pourrait déroger que dans des cas dûment motivés (protection des données, économie, fonctions standard insuffisantes). Elaborée sur la base de la décision de principe du Conseil fédéral, la stratégie «ERP 2023» devrait être soumise au Parlement au printemps 2018, accompagnée du programme de mise en œuvre et d'une demande de crédit d'ensemble.

La Délégation des finances approuve la décision du Conseil fédéral de continuer à miser sur le système SAP pour les processus de soutien de l'administration fédérale, car un passage à une autre solution informatique aurait comporté des risques financiers difficiles à évaluer, eu égard au caractère essentiel de ces systèmes. Cependant, elle est troublée par le fait que, dans sa décision de principe déjà, le Conseil fédéral a relativisé le caractère contraignant de SAP en tant que produit standard, puisqu'il a autorisé des exceptions. D'un point de vue technique, les trois critères que sont la protection des données, l'économicité et l'insuffisance de fonctions standard permettraient de justifier quasiment n'importe quelle demande de dérogation. La délégation est d'avis que les exceptions ne devraient être approuvées qu'avec la plus grande réserve, faute de quoi les effets positifs d'une standardisation seraient amoindris.

Le remplacement des systèmes ERP civils et militaires par SAP S/4HANA concernant une grande partie de l'administration fédérale et les coûts du projet étant estimés à près de 800 millions de francs, la délégation suivra étroitement le projet en question. D'une part, SAP S/4HANA pourrait grandement simplifier le développement d'applications spécialisées allant au-delà des processus de soutien ainsi que des structures informatiques de la Confédération. D'autre part, cette solution n'est pas encore tout à fait au point; elle comporte donc des risques et exige des mesures ad hoc de la part de l'UPIC, qui est responsable de l'élaboration de la stratégie ERP. Pour la réussite du remplacement, il est essentiel que tous les départements concernés par ce changement soient étroitement associés, en temps opportun, aux travaux préparatoires. Enfin, la délégation souhaite que le projet soit placé sur la liste des projets informatiques clés, qu'il soit soumis aux audits renforcés du CDF et que la haute surveillance soit informée tous les six mois de la situation et des risques liés au projet.

3.3.2 Projets informatiques clés

Vu le nombre élevé d'applications et de projets informatiques au sein de l'administration fédérale, et afin de favoriser un emploi ciblé des ressources des organes parlementaires de la haute surveillance financière, qui sont limitées, la Délégation des finances et les Commissions des finances (CdF) sont convenues, en 2014, de se répartir les tâches. Les CdF s'occupent plus spécialement des services informatiques standard (dans la sphère de compétences de l'UPIC) et des projets et applications informatiques spécifiques (dans la sphère de compétences des services). Pour sa part, la délégation se concentre sur la stratégie informatique de la Confédération et sur les projets informatiques clés définis par le Conseil fédéral; elle informe les CdF de ses principales constatations par oral, régulièrement, et par écrit, annuellement – via son rapport d'activité. Ces constatations s'appuient surtout sur les bilans semestriels des rapports informatiques clés, que le Conseil fédéral adresse chaque printemps et chaque automne à la délégation, sur les rapports du CDF relatifs à ses audits de projets et sur ses propres entretiens avec les chefs de département concernés. Dans certains cas, la délégation approfondit des questions spécifiques dans le cadre de séances d'analyse qu'elle tient avec les services responsables de la surveillance et du pilotage.

La Délégation des finances relève que, ces deux dernières années, la transparence des comptes rendus établis par l'administration à l'intention de la haute surveillance à propos de l'état et du développement des projets informatiques clés s'est améliorée. Néanmoins, des progrès s'imposent encore dans certains domaines.

Conclusions tirées par le CDF sur la base des audits menés jusqu'ici

Depuis l'été 2013, le CDF procède, sur mandat du Conseil fédéral, à des audits relatifs aux projets informatiques clés. En décembre 2016, il a rédigé un rapport de synthèse dans lequel il a abordé les constatations récurrentes, les tendances observées et les questions générales relatives aux audits qu'il a menés jusqu'ici.

Dans ce rapport, il relève avec satisfaction que, dans les situations critiques, les mandants ont été de plus en plus disposés à prendre des décisions difficiles, allant même jusqu'à l'abandon du projet. Autre aspect réjouissant, la direction opérationnelle des projets a généralement été confiée à des personnes qualifiées et justifiant de l'expérience requise; il s'agissait la plupart du temps d'employés de l'administration fédérale. Par contre, il déplore le fait que les analyses coûts-bénéfices ou l'évaluation de solutions de remplacement étaient lacunaires, voire inexistantes, dans près de la moitié des projets. A plusieurs reprises, le principe selon lequel l'informatique doit s'adapter aux exigences de l'entreprise n'a pas été suivi; la plupart du temps, il manquait une stratégie en la matière. De plus, en raison de la volonté de décentraliser l'informatique autant que possible – et, partant, de ne pas la centraliser plus que nécessaire – et faute de gestion globale du portefeuille de projets informatiques, divers services de l'administration fédérale ont recherché chacun de leur côté des solutions à des problèmes similaires. Le CDF a aussi dénoncé le fait que des fondements de projets n'étaient pas établis, ou ne l'étaient que tardivement: ainsi, dans un quart des projets examinés, les exigences en matière de sécurité n'étaient pas suffisamment prises en compte lors du développement et des tests, ce qui pouvait conduire, dans le meilleur cas, à la nécessité de prendre des mesures subsé-

quentes lourdes et, dans le pire des cas, à des incidents en matière de sécurité. Lors des tests eux-mêmes, les cas ayant donné lieu à des critiques ont été plus rares, mais d'autant plus graves. Des tests incomplets, tardifs voire inexistant dans le cadre de grands projets complexes, combinés à des scénarios de secours inexistant, font que le niveau de risque dépasse rapidement ce qui peut être acceptable.

Les conditions spécifiques à la Confédération (notamment l'obligation de se procurer les prestations auprès des fournisseurs internes) posent des exigences particulières en matière de projets informatiques. Cependant, le CDF n'a pas été en mesure de prouver que les prestataires internes fournissent, dans le cadre de projets, des prestations généralement moins bonnes que les prestataires externes. Pour le CDF, la principale contrainte réside dans la procédure d'appel d'offres: comme celle-ci exige beaucoup de temps et qu'elle n'est pas adaptée aux projets informatiques, elle hypothèque dans une large mesure la réussite du projet.

En février 2017, la Délégation des finances a débattu de ce rapport avec le chef du DFF. Ce dernier a indiqué partager entièrement l'avis du CDF et a annoncé que le Conseil fédéral tiendrait compte des conclusions du rapport de synthèse lorsqu'il mènerait une discussion de fond au sujet de l'informatique de la Confédération (cf. ch. 3.3.1).

Analyse de la valeur acquise

Dans le cadre des projets informatiques clés, l'évolution des coûts et du calendrier devrait être déterminée notamment au moyen d'une analyse de la valeur acquise et chiffrée au moyen d'indices ad hoc. Les valeurs entre 0 et 1 ont pour signification un risque de surcoûts ou de non-respect des délais. Comme le recours à l'analyse de la valeur acquise suppose des connaissances spécifiques de la part des responsables de projet, elle doit être effectuée par du personnel qualifié.

Si l'on renonce à cette analyse ou si les indicateurs n'ont pas été calculés selon la méthode prescrite, il n'est pas possible de prévoir de manière fiable l'évolution future des coûts et des délais. Ainsi, dans le cas de FISCAL-IT, cette analyse n'a pas mis directement en évidence les surcoûts qui allaient rendre nécessaire une demande de crédit supplémentaire au printemps 2017 (cf. ch. 3.2.1). La Délégation des finances a débattu ce problème avec le directeur du CDF en mai 2017 et avec le chef du DFF en novembre 2017. Elle a chargé le CDF de mener des entretiens spécialisés avec l'UPIC afin de discuter de possibilités d'amélioration. L'UPIC a déclaré partager les préoccupations de la Délégation des finances et du CDF: elle a précisé en conséquence les dispositions pertinentes contenues dans ses directives relatives aux rapports semestriels concernant l'avancement des projets informatiques clés de la Confédération; elle a mis ces modifications en œuvre au 1^{er} décembre 2017.

La Délégation des finances se félicite des précisions apportées à l'estimation des coûts résiduels sur la base de l'analyse de la valeur acquise et à la gestion des réserves financières, des demandes de changement et des financements supplémentaires. Elle soutient aussi les efforts de l'UPIC visant à ce que les responsables de projet mettent en œuvre l'analyse en question conformément aux directives. Elle est convaincue que, pour autant qu'elle soit correctement appliquée, l'analyse de la valeur acquise apporte une plus-value tant pour la haute surveillance parlementaire que pour le Conseil fédéral, les mandants et les responsables de projet.

S'agissant de la mise en œuvre des directives, la Délégation des finances a réaffirmé sa volonté de voir les responsables appliquer l'instrument de l'analyse de la valeur acquise de manière exhaustive, correcte et cohérente dans le cadre de tous les projets informatiques, existants et nouveaux. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut garantir que la haute surveillance pourra considérer les indicateurs relatifs à l'évolution des coûts et du calendrier comme fiables et que ces indicateurs pourront faire l'objet d'une comparaison entre les projets et qu'ils pourront être utilisés à des fins d'évaluation. C'est pourquoi la Délégation des finances n'approuve pas les exceptions prévues pour certains projets dans les dispositions transitoires des directives de l'UPIC. Elle insiste pour que ces directives soient effectivement appliquées dans le cadre de l'ensemble des projets en cours.

Pour la Délégation des finances, il importe non seulement que les responsables de projet appliquent correctement l'analyse de la valeur acquise, mais encore que l'UPIC garantisse la qualité des données. Elle attend donc que, lorsqu'elle établit les aperçus, l'UPIC procède non seulement à des vérifications ponctuelles, sur la base des rapports d'audit du CDF, des indicateurs de prestations livrés par les responsables de projet, mais qu'elle mène aussi des contrôles indépendants portant sur le respect des directives qu'il a émises et sur la concordance des indicateurs provenant de l'analyse de la valeur acquise avec les autres données figurant dans les rapports sur l'avancement des projets.

En novembre 2017, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de veiller à ce que tant les améliorations engagées par l'UPIC que celles demandées par la Délégation des finances soient mises en œuvre dans le prochain rapport sur l'avancement des projets (état des projets à fin 2017).

Rapport final et enseignements tirés

Depuis avril 2013, le Conseil fédéral définit la liste des projets informatiques clés de la Confédération; depuis 2015, il établit à l'intention de la Délégation des finances un rapport semestriel concernant leur avancement. Entre-temps, certains projets ont été achevés. La Délégation des finances a demandé le rapport final concernant le programme BLSV/ar (systèmes d'exploitation et de logistique d'armasuisse et du domaine de la défense) et en a discuté avec la secrétaire générale du DDPS, le chef de l'unité «Projets et aide à la conduite», et le chef de l'informatique du DDPS en août 2017, dans le cadre d'une séance d'analyse (cf. ch. 4.5.2).

Les enseignements tirés contenus dans le rapport final revêtent une importance toute particulière pour la haute surveillance: d'une part, on peut en déduire les facteurs clés conduisant à la réussite ou à l'échec d'un projet; d'autre part, ils permettent de mettre en évidence des points particuliers aux grands projets (pénuries de personnel, problèmes en matière d'adjudication des marchés, lacunes dans le transfert de connaissances à la fin du projet ou mauvaise qualité des données lors de l'introduction de nouveaux systèmes informatiques), points qui pourront être repérés suffisamment tôt lors du lancement de nouveaux projets.

C'est pourquoi la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral d'amener les départements compétents à remettre spontanément leur rapport final dès l'achèvement ou l'abandon d'un projet informatique clé et à présenter dans le rapport

semestriel concernant l'avancement des projets les principaux facteurs de succès et d'échec du projet en question.

Risques en matière de ressources humaines et de compétences techniques

La pénurie de personnel et son manque de qualification (qu'il s'agisse du personnel de la Confédération ou de celui des fournisseurs et des mandataires externes) sont les principaux risques fréquemment cités dans de nombreux projets informatiques clés. Eu égard aux moyens financiers limités à disposition et à la nécessité de renouveler prochainement l'informatique de la Confédération (principalement dans la perspective de la numérisation), la Délégation des finances considère qu'il est important de s'assurer, avant de lancer un projet informatique clé, que l'organisation du projet, l'organisation permanente et les prestataires internes disposent du personnel requis. Au besoin, il y a lieu de fixer des priorités et de reporter le lancement du projet.

De plus, la Délégation des finances exhorte les responsables de projet, au sein des unités administratives et chez les prestataires internes, à exiger des fournisseurs qu'ils mettent à leur disposition du personnel qualifié et expérimenté, afin d'éviter des problèmes tels que ceux survenus dans le cadre de FISCAL-IT (cf. ch. 4.6.3) ou de GENOVA (cf. ch. 4.1.2).

La Délégation des finances suivra avec une attention toute particulière l'évolution des risques majeurs que sont la pénurie de personnel et son manque de qualification dans le cadre de l'examen des projets informatiques clés concernés.

Responsabilité des fournisseurs et réduction des risques pour la Confédération

A peine 5 % des missions effectuées par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) se fondent sur un contrat d'entreprise, près de 15 % prennent la forme de location de services et environ 80 % reposent sur un mandat. Dans le cas des contrats d'entreprise, la responsabilité en cas de prestation non conforme incombe principalement au fournisseur, alors qu'avec les autres types de contrats, le risque en termes de délais, de coûts et de réputation est assumé en premier lieu par la Confédération (cf. notamment programme FISCAL-IT, ch. 4.6.3). D'après l'administration, la technologie et toutes les exigences devraient faire l'objet de spécifications précises lors d'un appel d'offres fondé sur un contrat d'entreprise, afin d'éviter que le fournisseur demande a posteriori de nouveaux subsides ou que des recours soient déposés. Avec les contrats de ce type, toute modification durant la mise en œuvre de projets complexes et de longue haleine serait pratiquement exclue. De plus, le cycle de vie des produits informatiques est actuellement plus court que la durée d'une procédure OMC.

La Délégation des finances doute que la Confédération dispose d'une marge de manœuvre si restreinte qu'elle n'est pas en mesure de contraindre davantage les entreprises qu'elle a mandatées à respecter leurs engagements. Eu égard aux acquisitions qui vont être réalisées prochainement dans le cadre du programme DaziT (cf. ch. 4.6.4), pour lesquelles le Parlement a approuvé un crédit d'engagement d'un montant de 393 millions de francs, il est urgent de se demander comment réduire le risque auquel la Confédération est soumise et comment faire en sorte que les fournisseurs respectent les délais qui leur sont fixés et livrent les prestations qui leur sont

commandées en respectant le niveau de qualité requis. La Délégation des finances peine à comprendre pourquoi chaque commande de prestations liées à des contrats-cadres ne peut pas faire l'objet d'un contrat d'entreprise distinct et pourquoi tous les contrats ne prévoient pas de peines conventionnelles. Dans son message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), le Conseil fédéral propose notamment au Parlement d'introduire de nouveaux outils (instrument du dialogue, notamment). Pour l'heure, la Délégation des finances ne peut pas estimer dans quelle mesure ces derniers permettront de contribuer à réduire le risque pour la Confédération.

Aussi la Délégation des finances a-t-elle prié le Conseil fédéral, en décembre 2017, de lui indiquer par quels moyens la Confédération pourrait contraindre les fournisseurs de prestations pour les projets informatiques clés et pour les grands projets informatiques à davantage prendre leurs responsabilités.

Approbation par le Conseil fédéral des rapports sur l'avancement des projets

En milieu d'année 2016, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de ne plus simplement prendre acte des rapports en question, mais de les approuver. Le Conseil fédéral a rejeté cette exigence en faisant valoir que cette pratique aurait pour conséquence que les unités administratives compétentes se sentiraient moins responsables de la réussite d'un projet. Fin 2016, la Délégation des finances a pris acte de l'avis du Conseil fédéral (cf. rapport d'activité 2016, ch. 3.3.2).

Lorsqu'elle s'est penchée sur les rapports de mai et de novembre 2017, la Délégation des finances a opposé les arguments du Conseil fédéral aux exigences de la haute surveillance sur les finances. Pour la Délégation des finances, il est indispensable d'avoir la certitude que les informations contenues dans les rapports reflètent bien la réalité. En approuvant ces derniers, le Conseil fédéral donnerait à la haute surveillance parlementaire un signal clair montrant qu'il a pris toutes les dispositions nécessaires pour que le contenu des rapports soit conforme à la réalité. C'est pourquoi la Délégation des finances a tenu expressément à ce que le Conseil fédéral approuve les rapports en question.

3.3.3 Evaluation globale des ressources informatiques

Dans le domaine de l'informatique de la Confédération, 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. Elles servent à lisser les pics que les départements ne peuvent pas financer eux-mêmes. L'évaluation globale des ressources informatiques est un instrument qui a été mis en place en 2012 pour donner au Conseil fédéral la possibilité de définir certaines priorités dans le cadre de la fixation des ressources informatiques dans le budget et pour les années suivantes du plan financier. La Délégation des finances examine chaque année la décision du Conseil fédéral concernant cet objet (voir ch. 3.3.3 du rapport d'activité 2016).

En 2015, le Conseil fédéral avait demandé à l'UPIC d'analyser la conduite financière de l'informatique au sein de l'administration fédérale avec le concours des

départements et de la Chancellerie fédérale. Par la suite, les directives du Conseil fédéral concernant la gestion financière dans le domaine informatique avaient été révisées. Le financement des dépenses d'exploitation par le biais des ressources centralisées destinées à l'informatique avait été fortement restreint et l'ordre de priorité des demandes de financement redéfini, le but étant de préserver la capacité d'innovation de l'informatique de la Confédération dans les limites des ressources disponibles.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est renseignée sur les effets des modifications intervenues et sur les demandes de ressources supplémentaires pour l'informatique qui ont été approuvées. Selon le Conseil fédéral, la révision des critères et des directives a fait ses preuves. Il n'estime pas nécessaire de modifier à nouveau la méthode d'attribution des ressources centralisées destinées à l'informatique aussi peu de temps après la dernière révision.

La Délégation des finances a par ailleurs été informée que le Conseil fédéral avait approuvé 18 demandes de ressources supplémentaires pour l'informatique émanant des départements pour les années 2018 à 2022, dont trois sous réserve. Elle a aussi pris acte que le Conseil fédéral avait relevé le plafond des dépenses du DFF (crédit de programme «TIC au niveau de la Confédération» de l'UPIC) de 2,7 millions de francs en 2018 et de 10 millions en 2019. Comme les demandes de fonds ont nettement dépassé les ressources disponibles, le Conseil fédéral a dû reporter le financement de quatorze projets informatiques, équivalant à un montant total de 45 millions de francs, jusqu'à la prochaine évaluation globale, en été 2018.

La Délégation des finances a informé les Commissions des finances de la décision du Conseil fédéral durant l'automne 2017, dans le cadre de ses comptes rendus oraux.

3.3.4 Cybersécurité

Depuis 2016, en raison des différentes cyberattaques ayant visé la Confédération, la Délégation des finances se penche attentivement sur la question de la cybersécurité et aborde ce sujet dans le cadre d'entretiens avec les chefs de département compétents. Au printemps 2016, le Conseil fédéral a adopté 14 mesures visant à établir les faits ayant entouré la cyberattaque contre RUAG. Après avoir examiné ces mesures à la demande du Conseil fédéral, le groupe d'experts «Avenir du traitement et de la sécurité des données» y a ajouté 19 recommandations.

Durant l'année sous revue, la délégation s'est surtout penchée sur la mise en œuvre de ces mesures et recommandations. A la mi-avril 2017, elle a examiné un rapport intermédiaire du CDF, qui a constaté que certaines mesures se heurtaient à d'importants obstacles et a estimé que le délai demandé par les départements pour réactualiser leurs projets était trop long. Début mai, la délégation a attiré l'attention du Conseil fédéral sur la nécessité de prendre au sérieux l'avis du CDF concernant certaines des mesures précitées et de mettre en œuvre ces mesures plus rapidement.

Début août 2017, le CDF a informé la délégation de l'état de la réalisation des mesures. Il a estimé que six des mesures décidées par le Conseil fédéral avaient été

mises en œuvre; en ce qui concerne les autres mesures, il a constaté qu'elles étaient majoritairement en voie de l'être, des délais ayant même été fixés pour leur application. Il a néanmoins estimé que d'autres mesures seraient nécessaires, étant donné que la dissociation des réseaux informatiques de RUAG et de l'administration fédérale, notamment, devrait encore prendre un certain temps. La sous-commission compétente de la CdG-N suit cette question de près et la Délégation des finances s'en tiendra informée.

Comme le montrent les différents événements survenus à l'étranger ainsi que certains incidents qui ont notoirement touché l'économie privée, il existe actuellement un problème de cybersécurité qui s'aggrave constamment et contre lequel il y a lieu de se défendre efficacement. Sur la proposition des Commissions de la politique de sécurité (CPS), compétentes en la matière, le Parlement a par conséquent adopté deux motions visant la création d'un commandement de cyberdéfense dans l'armée suisse (17.3507 Dittli Josef) et d'un centre de compétence fédéral pour la cybersécurité (17.3508 Eder Joachim). En janvier 2018, la CPS du Conseil national a en outre déposé un postulat relatif à une stratégie globale claire de la Confédération pour la protection contre les cyberrisques. La Délégation des finances soutient le postulat en question: elle constate que, au sein de la Confédération, différents organes militaires et civils traitent en parallèle de questions ayant trait à la cybersécurité et à la sécurité informatique, mais qu'une stratégie globale de protection et de défense du cyberspace fait défaut. Il y a lieu de définir et délimiter clairement les tâches, les responsabilités et les compétences des différents organes impliqués, de manière à éviter les doublons et, surtout, les lacunes au niveau de la protection et de la défense.

3.4 Marchés publics de la Confédération

3.4.1 Révision des bases légales

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 cantonales, dans le respect des compétences de chacun.

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 contrôle des achats interdépartementaux, 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). Enfin, 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 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 finalement 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 constate que, dans son message, le Conseil fédéral a tenu compte des mesures visant à mettre en œuvre ses recommandations, et ce, en dépit de l'opposition de certains participants à la consultation. Ainsi, le principe selon lequel les soumissionnaires qui ne sont pas fiables doivent être sanctionnés a été inscrit dans le projet (art. 44, al. 1, let. h, P-LMP), tout comme le droit de regard sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole (art. 59 P-LMP). Quant à la publication électronique des contrats d'une valeur supérieure à 50 000 francs, le Conseil fédéral prévoit de la régler au niveau de l'ordonnance. Pour ces raisons, la Délégation des finances considère que le Conseil fédéral a tenu compte de ses recommandations.

La Délégation des finances s'intéressera plus particulièrement à la question de savoir si 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 des procédures d'acquisition.

3.4.2 **Contrôle stratégique des marchés publics**

Depuis 2015, le Conseil fédéral informe la Délégation des finances chaque année, en automne, des acquisitions effectuées par la Confédération l'année précédente. Il lui présente un rapport contenant les analyses menées sur la base des instruments dont il dispose, à savoir la statistique des paiements effectués pour des acquisitions, la gestion des contrats de l'administration fédérale, la documentation et la gestion des adjudications ainsi que le suivi de la durabilité des achats. Fin novembre 2017, la Délégation des finances et le chef du DFF se sont penchés en particulier sur les points suivants du rapport:

Possible restriction de la concurrence lors de l'attribution de mandats subséquents: en octobre 2015, la CdG-E 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 attirés» et de lutter contre ce phénomène. L'analyse de l'OFCL concernant les mandats subséquents attribués de 2012 à 2015 a montré qu'il n'y avait aucune anomalie à signaler pour 97 % des fournisseurs. Pour les 3 % restants, les départements et les unités administratives ont fourni à l'OFCL des explications justifiant les mandats actuels ou futurs. Compte tenu de ces résultats,

aucune mesure n'a été mentionnée dans le rapport sur le contrôle des acquisitions établi en 2016.

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 la publication proactive des informations concernant les 40 fournisseurs les plus importants de l'administration fédérale en termes de chiffre d'affaires constituait un élément central pour une pratique transparente en matière de marchés publics. La Délégation des finances a pris acte avec satisfaction du fait que, en septembre 2017, l'OFCL avait, pour la première fois, publié sur son site Internet les paiements effectués pour des acquisitions auprès des 40 principaux – en termes de chiffre d'affaires – créanciers (fournisseurs) de l'ensemble de l'administration fédérale et des différents départements. L'OFCL prévoit de publier ces informations annuellement.

Délégation des compétences d'acquisition: dans le rapport d'enquête sur le projet informatique INSIEME qu'elles ont présenté en novembre 2014, les CdF et les CdG 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'avaient pas changé de manière significative en 2015.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances a poursuivi son travail d'approfondissement et s'est notamment demandé de quelle manière il serait possible d'améliorer le pilotage stratégique des procédures d'acquisition, de renforcer le rôle du contrôle des achats en tant qu'instrument de conduite, de simplifier le compte rendu et de le repenser en fonction des destinataires, d'améliorer la qualité des données et d'accroître la transparence à l'égard du public. Fin 2017, elle a adopté les cinq recommandations suivantes à l'intention du Conseil fédéral:

*Recommandation 1:
définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions*

La Délégation des finances est d'avis que, pour concrétiser ces nouvelles dispositions, le Conseil fédéral devrait non seulement réviser l'OMP, mais aussi adopter une stratégie globale de la Confédération en matière d'acquisitions. Cette stratégie devrait être la synthèse de toutes les stratégies existantes et tenir compte des prescriptions de la LMP relatives aux acquisitions de l'administration fédérale, par exemple en ce qui concerne les objectifs de transparence, de concurrence et d'économicité, le caractère exceptionnel des adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils, le recours aux nouveaux instruments d'adjudication ou encore la prise en considération et la pondération des critères d'adjudication principaux et secondaires. Le contrôle des marchés publics devrait, à l'avenir, être utilisé par le Conseil fédéral et par l'aide à la conduite des départements, des unités administratives et des ser-

vices d'achat centraux non seulement en tant qu'instrument de reporting, mais également en tant qu'instrument de pilotage stratégique.

Par conséquent, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à définir, au plus tard pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LMP, une stratégie cohérente de la Confédération en matière d'acquisitions. Cette stratégie contiendra des orientations et des objectifs bien précis, qui serviront de cadre aux services d'achat de la Confédération lorsqu'ils devront définir et mettre en œuvre leurs propres objectifs opérationnels. La mise en œuvre des objectifs sera pilotée et vérifiée au moyen du contrôle stratégique des marchés publics, qui devra être utilisé non seulement comme un instrument de reporting, mais aussi comme un instrument d'aide à la conduite.

Recommandation 2: réformer les procédures d'acquisition de la Confédération

S'il est important que le Parlement définisse un cadre légal, que les dispositions concernées soient concrétisées dans une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions et que leur mise en œuvre soit pilotée par le Conseil fédéral au moyen du contrôle stratégique des marchés publics, la Délégation des finances estime qu'il faut également examiner d'un œil critique les procédures d'acquisition de l'administration fédérale. Les achats devront continuer à pouvoir aussi être effectués de manière décentralisée, mais ils seront placés sous une responsabilité centrale, reposeront sur des procédures d'acquisition standard et nécessiteront l'utilisation d'un système de gestion des achats contraignant qui, dans le prolongement du système de gestion des contrats, illustrera l'ensemble du processus d'acquisition.

Pour ces raisons, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral, dans un premier temps, à transformer les procédures d'acquisition en vigueur dans l'administration fédérale en des procédures d'acquisition standard, applicables à l'ensemble de la Confédération, et à placer celles-ci sous une conduite homogène (responsabilité des procédures). Les objectifs sont les suivants: garantir une plus grande rapidité des procédures d'acquisition au sein de l'administration, réduire leurs coûts, créer des synergies et réaliser des économies d'échelle. La Délégation des finances suggère au Conseil fédéral, dans un deuxième temps, d'examiner dans quelle mesure il serait nécessaire d'adapter la structure actuelle de la Confédération en matière d'acquisitions – qui comporte des services d'achat centraux, différents organismes d'achat décentralisés sis auprès de services demandeurs, la Conférence des achats de la Confédération (CA) et la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) – aux procédures d'acquisition standard.

Recommandation 3: améliorer la qualité des données du contrôle des achats

Actuellement, il n'existe pas de système de gestion centralisée des données de base au sein de l'administration fédérale. Les données et les informations sont enregistrées et traitées de manière multiple, dans divers endroits. Les informations et les données de base qui sont utilisées par plusieurs unités administratives devraient être saisies et traitées une seule fois, et mises à la disposition de tout le monde. Une telle mesure constituerait un premier pas vers une amélioration durable de la qualité des données – également dans le domaine du contrôle des achats.

La Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de continuer à améliorer la qualité des données destinées au contrôle des achats, en introduisant un système unique de gestion des données de base dans l'administration fédérale et en édictant des directives claires pour la saisie des données relatives aux acquisitions.

A la mi-décembre 2017, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'entamer les travaux préparatoires visant à mettre en place une administration commune des données de base pour l'administration fédérale ainsi qu'à établir une stratégie et un schéma directeur concernant les données. Le programme pour 2018 prévoit principalement de dresser l'inventaire des banques de données existant à la Confédération et dans les cantons.

Recommandation 4: approuver et publier le nouveau rapport complet

La Délégation des finances soutient la volonté du DFF de faire en sorte que le rapport annuel sur le contrôle des acquisitions soit rédigé, à partir de 2018, sous une forme adaptée à la haute surveillance financière. Cela permettra aux organes de surveillance d'accéder plus rapidement aux informations essentielles, ce qui constitue une plus-value par rapport à la forme actuelle de compte rendu.

Dans ce contexte, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à approuver le rapport – et non plus simplement à en prendre acte – avant de le lui transmettre, assorti de sa propre appréciation et d'indications sur les éventuelles mesures qu'il aura décidées. Elle lui a également demandé de publier ce rapport à partir de l'exercice 2017.

*Recommandation 5:
établir un rapport annuel des services d'achat centraux de la Confédération*

L'Office fédéral des routes (OFROU), qui est l'un des trois grands services d'achat centraux de l'administration fédérale, publie chaque année, depuis 2016, un rapport sur les marchés publics qu'il adjuge. La Délégation des finances constate que les deux autres grands services – l'OFCL et armasuisse – n'informent pas le public de manière proactive.

Eu égard aux milliards que représentent les marchés publics concernés et par souci d'équilibre, la Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à faire en sorte que, à partir de 2018, les trois principaux services d'achats centraux de la Confédération précités établissent et publient un rapport annuel conjoint sur les marchés publics qu'ils adjudgent.

3.4.3 Adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils

Le rapport 2016 sur le contrôle des acquisitions de la Confédération mentionné au chapitre précédent montre que, en 2016, 1101 adjudications ont dépassé les valeurs seuils, pour un volume total de 4,93 milliards de francs. 78 % de ce volume ont été attribués sur la base d'une mise au concours. Par rapport à l'année précédente, le nombre d'adjudications de gré à gré dépassant les valeurs seuils légales a diminué de

non désiré, voire à une dilution des tâches et compétences, ce qui déboucherait sur une déresponsabilisation des départements et des offices (cf. rapport d'activité 2016, ch. 3.5.1).

Début 2017, la Délégation des finances a demandé aux deux CdG de prendre position à ce sujet, en leur qualité d'organes chargés de la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral; elle les a aussi invitées à se prononcer sur le bien-fondé d'une éventuelle révision de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). En 2018, la Délégation des finances décidera de la suite à donner à la procédure, d'entente avec les CdG.

De son côté, la CdF-N a débattu en automne 2017 de la manière d'améliorer la gestion du personnel de la Confédération (effectifs et affectation), notamment en rapatriant à l'OFPER certaines compétences décisionnelles qui avaient été transmises aux départements. Elle a fait savoir à la Délégation des finances qu'elle attendait l'avis des CdG à ce sujet ainsi que ses indications s'agissant de la suite de la procédure avant de décider de déposer ou non une intervention parlementaire à ce sujet.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est plu à relever que, dans une note de discussion adressée au Conseil fédéral, le DFF proposait entre autres des modèles visant une exécution plus efficace des grands projets informatiques et du pilotage de l'informatique dans l'administration fédérale, notamment en créant un poste de responsable des technologies de l'information (*Chief Information Officer*), chef de l'informatique à l'échelon de la Confédération. Le Conseil fédéral n'a cependant pas (encore) pris de décision à ce sujet. Pour sa part, le CDF était favorable à la création d'un poste d'architecte d'entreprise de la Confédération et d'un poste de responsable des technologies de l'information, tous deux chargés de missions distinctes (cf. ch. 3.3.1). Par ailleurs, la Délégation des finances a adressé au Conseil fédéral diverses recommandations ayant trait au pilotage des marchés publics au sein de l'administration fédérale, qui avaient pour objectif d'uniformiser davantage la pratique en la matière et de revaloriser l'instrument du contrôle stratégique des marchés publics (cf. ch. 3.4.2).

Rôle de la Conférence des secrétaires généraux

Dans le cadre de la discussion relative au renforcement du rôle des offices assumant des tâches interdépartementales, la Délégation des finances a aussi examiné une décision prise par le Conseil fédéral en novembre 2016, qui revalorisait le rôle de la Conférence des secrétaires généraux (CSG): désormais, celle-ci est notamment chargée de préparer, à l'intention du Conseil fédéral, différents objets relevant des domaines transversaux (finances, personnel, construction, marchés publics et informatique) afin d'alléger la charge de travail du gouvernement (cf. rapport d'activité 2016, ch. 3.5.1).

Au printemps 2017, le chancelier de la Confédération a exposé à la Délégation des finances la décision du Conseil fédéral ainsi que le rejet par ce dernier de l'idée de renforcer le rôle des offices assumant des tâches interdépartementales. La délégation a pris acte du fait que le Conseil fédéral a confié à la CSG de nouvelles tâches, mais pas de nouvelles compétences décisionnelles. D'après le chancelier de la Confédération, le mandat de la CSG consiste à procéder à un examen préalable critique

d'objets du Conseil fédéral revêtant une certaine importance, pour certains très techniques et complexes, que le Conseil fédéral ne peut pas approfondir lui-même, eu égard à son programme déjà très chargé. La CSG, qui dispose de davantage de temps que le gouvernement, pourrait, dans l'idéal, aplanir les divergences existantes avant une séance du Conseil fédéral et livrer à celui-ci de meilleures bases de décision. La Chancellerie fédérale, qui prépare les séances de la CSG, pourrait s'acquitter de ces nouvelles charges avec les ressources (personnel et moyens financiers) dont elle dispose à l'heure actuelle.

La manière dont la CSG s'acquittera de sa nouvelle mission ainsi que les modalités selon lesquelles les offices assumant des tâches interdépartementales pourront faire part de leurs souhaits à la CSG feront l'objet d'un suivi attentif de la part de la Délégation des finances. Celle-ci craint que cette nouvelle mission dévolue à la CSG ne risque de renforcer les intérêts des départements au détriment des offices assumant des tâches interdépartementales.

3.5.2 Contrôle de la qualité des messages du Conseil fédéral

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport du CDF intitulé «Prévisions dans les messages du Conseil fédéral». Ledit rapport souligne la nécessité d'améliorer considérablement les analyses d'impact: le CDF constate que près de 30 % des messages examinés ne présentent pas la qualité requise. Les conséquences, pour la société, l'environnement ou les cantons, des projets présentés dans ces messages font souvent l'objet d'une présentation insuffisamment détaillée et les explications se concentrent en général sur leurs effets sur le budget et le personnel de la Confédération. Le CDF critique par ailleurs le manque de fiabilité des prévisions et les erreurs d'évaluation. Il a émis trois recommandations qui visent à mettre en place un contrôle de la qualité des prévisions pour les projets législatifs, à identifier bien plus tôt les besoins d'analyses d'impact approfondies et à améliorer les outils à disposition des offices pour l'estimation des conséquences des projets législatifs.

A la mi-mai 2017, la délégation a abordé ce sujet dans le cadre d'un entretien avec le chancelier de la Confédération et une délégation du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Ce dernier a été chargé par le Conseil fédéral de préparer la mise en œuvre de deux motions (Vogler 15.3400 et groupe libéral-radical 15.3445) qui demandent que l'évaluation des conséquences d'une réglementation fasse désormais l'objet d'un contrôle par un organe indépendant. Le SECO a accueilli les recommandations du CDF comme une contribution bienvenue à cette réforme. La Délégation des finances a toutefois constaté que la première recommandation, en particulier, divisait les acteurs concernés et que leurs opinions sur la question de la répartition des compétences divergeaient.

Lors de sa séance de novembre, la délégation a abordé la question de la constitution prévue d'une nouvelle commission extraparlamentaire qui serait chargée de vérifier la qualité des analyses d'impact (ComReg). L'idée avait été lancée par le CDF dans le cadre de la consultation des offices. La Délégation des finances s'est fermement

opposée à la création d'un nouvel organe. Selon elle, une telle mesure entraînerait des coûts élevés ainsi qu'une bureaucratie inutile, sans pour autant améliorer de manière significative la qualité des messages. De l'avis de la délégation, il convient de s'en tenir au système simple actuel et de confier la responsabilité principale du contrôle de qualité à la Chancellerie fédérale.

Le chancelier de la Confédération partage les réserves de la Délégation des finances s'agissant de la création d'un nouvel organe. Il juge préférable que les unités administratives améliorent avant toute chose leur niveau de connaissances pour qu'elles puissent réaliser des évaluations correctes et conformes aux directives. Pour sa part, la Chancellerie fédérale peut procéder uniquement à un contrôle de qualité sur la forme, mais pas sur le fond.

4 Contrôles effectués par département

4.1 Autorités et tribunaux

4.1.1 Renforcement de la surveillance exercée par le Conseil fédéral

Dans le rapport d'enquête du 27 novembre 2014 concernant le projet informatique INSIEME, les Commissions des finances et les Commissions de gestion avaient émis toute une série de recommandations. La Délégation des finances est chargée du suivi de la mise en œuvre de certaines d'entre elles dans le cadre de la haute surveillance concomitante qu'elle exerce sur les finances de la Confédération (voir ch. 1.3 du rapport d'activité 2015). La recommandation 11 invitait le Conseil fédéral à rencontrer régulièrement la direction du CDF en vue d'être informé sur les révisions en suspens importantes. Les commissions de surveillance n'avaient cependant pas précisé si ce dialogue devait avoir lieu avec l'ensemble du Conseil fédéral ou avec une délégation. La Conférence des secrétaires généraux avait discuté de cette recommandation. Sur cette base, la Chancellerie fédérale avait adressé une note de discussion au Conseil fédéral à la mi-septembre 2015. Celui-ci avait 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 doivent avoir un échange sur les principaux dossiers en suspens. Lorsque le Conseil fédéral décidera de constituer cette délégation, il définira simultanément son mandat spécifique ainsi que sa composition.

En 2016 et en 2017, le Conseil fédéral a décidé de ne pas constituer de délégation de surveillance, estimant que les instruments de surveillance existants étaient suffisants pour suivre et contrôler les dossiers. Cependant, en 2016, un entretien a eu lieu pour la première fois entre le CDF et la Délégation du Conseil fédéral pour les questions financières. Le CDF a jugé cet échange intéressant et il souhaite que ce type de rencontre se poursuive dans le futur.

La Délégation des finances se réjouit que le Conseil fédéral ait accepté la recommandation des Commissions des finances et des Commissions de gestion, et qu'il ait

engagé des mesures. Elle relève également que la Délégation de surveillance du Conseil fédéral n'a encore jamais été constituée. La Délégation a chargé le directeur du CDF de l'informer en cas de modification concernant les contacts, désormais formels, entre le CDF et le Conseil fédéral.

4.1.2 Projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement de GEVER Confédération)

La Délégation des finances accompagne le déploiement d'un nouveau système de gestion électronique des affaires (GEVER) au sein de l'administration fédérale depuis environ cinq ans. Fin 2013, elle avait adressé diverses recommandations au Conseil fédéral qui concernaient notamment les marchés publics, la centralisation du pilotage et du contrôle, et la gestion du projet au moyen d'un crédit d'engagement (voir ch. 3.3.3 du rapport d'activité 2014). Au printemps 2015, le Conseil fédéral avait décidé de confier la réalisation et la conduite de ce projet à la Chancellerie fédérale. En outre, contrairement à son intention première, il avait demandé au Parlement l'octroi d'un crédit d'engagement pour GEVER. En 2016, les Chambres fédérales ont adopté le crédit d'ensemble de 67 millions de francs sollicité par le Conseil fédéral (voir ch. 4.1.2 du rapport d'activité 2016).

En 2015, la réalisation du futur système de gestion électronique des affaires au sein de l'administration fédérale avait été adjugée à deux soumissionnaires. Comme l'une des entreprises écartées avait recouru contre cette adjudication devant le Tribunal administratif fédéral, le projet avait dû être reporté jusqu'à ce que la décision de justice devienne exécutoire, ce qui fut chose faite en automne 2016. Les surcoûts qui en ont résulté ont pu être couverts par les réserves du projet. Après l'établissement d'une nouvelle planification, le projet a pu redémarrer le 1^{er} novembre 2016 sous la forme d'un projet informatique clé intitulé «Programme GENOVA». En mars 2017, le Conseil fédéral a libéré le crédit d'engagement pour la phase de déploiement et chargé la Chancellerie fédérale de gérer le déploiement de GEVER Confédération de manière centralisée, jusqu'en mars 2020, dans le cadre du programme GENOVA.

Les risques majeurs du projet informatique clé annoncés à la fin du premier semestre 2017 étaient la pénurie de personnel et la performance limitée du prestataire et du produit. Eu égard au tarif horaire relativement bas qui avait été proposé par le prestataire lors de la procédure d'appel d'offres, la Confédération avait exigé de l'entreprise une garantie ferme, de manière à exclure toute renégociation. Malgré cela, l'entreprise a demandé une modification du contrat prévoyant notamment une augmentation du tarif horaire.

La Délégation des finances encourage expressément le Conseil fédéral et les instances fédérales compétentes à faire preuve de fermeté lorsque les délais et les impératifs de qualité ne sont pas respectés et lorsque les entreprises concernées formulent des demandes injustifiées visant à modifier les contrats conclus ou à majorer les prix après l'adjudication du marché.

Un autre risque majeur est lié au retard parfois important avec lequel les départements élaborent leurs consignes organisationnelles. La Délégation des finances a déjà discuté à plusieurs reprises de ce risque, car un certain nombre d'unités admi-

nistratives étaient très en retard. Le report du programme GENOVA, dû au recours devant le Tribunal administratif fédéral, a eu comme effet positif de donner aux départements le temps nécessaire pour finaliser leurs travaux préparatoires. Néanmoins, à la fin du premier semestre 2017, 14 unités administratives sur 55 n'avaient toujours pas terminé les travaux préparatoires requis.

A la mi-février 2018, le chancelier de la Confédération et son mandataire dans le cadre du projet ont présenté à la Délégation des finances l'évolution du programme GENOVA ainsi que l'avis de la Chancellerie fédérale concernant les recommandations figurant dans le dernier rapport d'audit du CDF. Selon la Chancellerie fédérale, le calendrier est respecté, mais il n'y a plus de temps en réserve. A la fin de l'année 2017, huit des 55 unités administratives étaient encore en retard dans leurs travaux préparatoires. Le problème se pose en particulier pour les préparatifs de fond, qui doivent impérativement être achevés fin 2018. Par ailleurs, le fournisseur de prestations est encore rigoureusement encadré. La Chancellerie fédérale ne partage pas l'avis du CDF, qui recommande de réglementer, dans l'ordonnance GEVER, la coordination avec des stratégies et des architectures d'autres applications (par ex. SAP) qui peuvent être incompatibles. Si elle considère que la nécessité de procéder à cette coordination est incontestable, elle estime que l'ordonnance GEVER ne constitue pas un cadre adapté.

Après la mise en exploitation, en avril 2020, la responsabilité du service standard «Gestion électronique des affaires (GEVER)» sera assumée par l'UPIC. Le Conseil fédéral avait approuvé le modèle de marché pour le service informatique standard fin juin 2016 déjà. La Chancellerie fédérale a été chargée de préparer une modification de l'ordonnance GEVER et d'indiquer les ressources nécessaires pour le pilotage technique de GEVER Confédération, et ce jusqu'au printemps 2019. Conformément au partage des tâches entre la Délégation et les Commissions des finances en matière de haute surveillance financière de l'informatique, il incombera aux Commissions des finances de suivre attentivement le déploiement de ce service standard (cf. ch. 3.3.2).

4.2 Département fédéral des affaires étrangères

4.2.1 Genève internationale

Fondation des immeubles FIPOI

La Délégation des finances suit de manière intensive le dossier de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) depuis que, en 2015, une enquête de la Cour des comptes du canton de Genève avait révélé de graves dysfonctionnements dans la conduite et l'organisation de la fondation, ce qui avait conduit à une réorganisation de l'institution. Les principaux problèmes de la FIPOI résidaient dans son orientation stratégique, la conduite de sa direction, la surveillance exercée par son conseil de fondation et la culture d'entreprise. En 2016, la Délégation des finances avait pu constater que la plus grande partie des recommandations de la Cour des comptes avaient été mises en œuvre et que la situation de la FIPOI s'était notablement améliorée grâce à une réorganisation et à quelques chan-

gements intervenus au sein de la direction de la fondation (cf. ch. 4.2.1 du rapport d'activité 2016).

A mi-avril 2017, la Délégation des finances s'est informée sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes ainsi que sur les conclusions et recommandations contenues dans le rapport du groupe de travail sur le gouvernement d'entreprise de la FIPOI. Début janvier 2018, le Secrétariat général du DFAE a communiqué à la Délégation des finances que les seize recommandations sont désormais mises en œuvre. Celle-ci s'intéressera au rapport final sur la réalisation des recommandations courant 2018.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a concentré son attention sur la gouvernance du conseil de fondation de la FIPOI. La FIPOI est une fondation commune de la Confédération et du canton de Genève. Son conseil de fondation se compose donc de trois délégués de l'administration fédérale et de trois membres issus des rangs du canton et de la ville de Genève. La Délégation des finances a discuté du rapport du groupe de travail sur le gouvernement d'entreprise de la FIPOI avec le secrétaire général du DFAE, à la mi-avril 2017, puis avec le chef du DFAE, en septembre 2017. Ce rapport met en évidence des divergences de vues entre la Confédération et le canton de Genève sur la conception de la gouvernance du conseil de fondation ainsi que sur les tâches et la composition de cet organe. Les deux parties font une appréciation très différente des risques identifiés par le groupe de travail (tensions dues aux conflits d'intérêts des deux fondateurs; composition du conseil de fondation ne permettant pas d'atteindre au mieux les objectifs de la fondation). Bien consciente du fait que les recommandations qui figurent dans le rapport final du groupe de travail sont le résultat de négociations qui ont obligé les deux parties à faire des concessions, la Délégation des finances est tout de même d'avis qu'elles ne sont pas assez ambitieuses. Elle a le sentiment que les parties n'ont pu s'accorder que sur le plus petit dénominateur commun et que ce sont à chaque fois ceux qui voulaient aller le moins loin dans la réforme de l'organisation ou de la réglementation qui ont imposé leur point de vue. Pour la délégation, la question qui se pose à présent est de savoir si, avec les modifications ponctuelles qui ont été décidées, le conseil de fondation serait suffisamment armé pour faire face à une situation aussi difficile que celle rencontrée en 2015. Le groupe de travail propose de réexaminer, trois ans après la mise en œuvre des recommandations actuelles, la pertinence d'un pilotage externe de la FIPOI, par exemple à travers la nomination d'experts externes au sein du conseil de fondation. La délégation y verrait une chance de procéder à une nouvelle analyse des structures de gouvernance et de prendre des mesures supplémentaires.

Au lieu de nommer un nouvel organe de révision externe (comme le préconise le groupe de travail), la Délégation des finances a proposé de désigner à tour de rôle, tous les trois ans, le CDF et la Cour des comptes du canton de Genève comme organes de révision. Cette solution, par ailleurs économique, serait de nature à renforcer la confiance entre la Confédération et le canton. Le secrétaire général du DFAE a estimé que cette recommandation faisait sens et pouvait être mise en œuvre. La décision appartient toutefois au conseil de fondation de la FIPOI.

Fin juin 2017, la Délégation des finances a également auditionné les représentants de la Confédération au sein du conseil de fondation de la FIPOI. Elle a pu constater que

la délégation fédérale avait sensiblement amélioré la coordination de ses tâches et activités. Il est toutefois apparu assez clairement qu'il existait des opinions divergentes, au sein du conseil de fondation et de la délégation fédérale, au sujet de la fonction et de la composition du conseil de fondation.

En 2017, la Délégation des finances s'est aussi penchée sur l'audit du CDF sur la gouvernance du «Comité de coordination» et du «groupe opérationnel Etat hôte». Ces organes interviennent dans le cadre de la construction ou de la rénovation de bâtiments accueillant des organisations internationales sises à Genève. Estimant que la répartition des compétences concernant l'octroi des prêts, la gestion des prêts ainsi que la surveillance des travaux et de la direction de chantier n'était pas suffisamment claire, le CDF a recommandé au DFAE de mieux délimiter les interactions entre les différents acteurs, de les clarifier définitivement et de les consigner par écrit. A la suite de cet audit, un groupe de travail a notamment été institué pour réviser le cahier des charges générique et pour élaborer une «matrice des tâches». La Délégation des finances a renoncé à être tenue informée régulièrement de l'avancement des travaux de ce groupe de travail. La nouvelle matrice sera remise au CDF, qui l'analysera et rendra compte de ses conclusions à la délégation.

Immeubles

Dans la perspective des charges financières considérablement élevées qui se profilaient pour les projets de construction et de rénovation du parc immobilier, la Délégation des finances avait prié le DFAE, en 2015, de lui remettre un rapport de situation annuel sur les projets immobiliers de la Genève internationale. Ce rapport dresse la liste des projets immobiliers en cours, en indiquant leur état et leur situation financière. Il énumère aussi les projets annoncés. Début septembre 2017, la Délégation des finances a discuté du troisième rapport de situation du 11 août 2017. Elle s'est intéressée à l'évolution des projets en cours et aux projets futurs, ainsi qu'à la participation de la Confédération, du canton hôte et de la ville hôte à ces projets. Selon la décision du Conseil fédéral du 26 juin 2013, la Confédération ne contribue aux prêts alloués pour les projets de rénovation d'immeubles d'organisations internationales sises en Suisse que si le canton et la commune hôtes versent aussi une contribution substantielle représentant, à l'échelle de l'ensemble des projets, en moyenne 30 % du prêt global. La Délégation des finances a recommandé au DFAE d'intégrer, dans tous les messages relatifs à l'octroi de prêts à la FIPOI, un tableau actualisé indiquant la contribution de la Confédération et celle du canton et de la ville hôtes à chacun des projets immobiliers ainsi que leur contribution à l'ensemble des projets. Si des fonds sont issus de la fortune de la FIPOI, ceux-ci doivent être attribués pour moitié à la Confédération et au canton de Genève. Le DFAE a accepté cette recommandation et inclura cette vue synoptique dans les futurs messages ainsi que dans le rapport annuel sur les projets immobiliers de la Genève internationale qu'il rédige à l'intention de la Délégation des finances. Ce tableau, qui fera partie intégrante des messages du Conseil fédéral, améliorera la transparence vis-à-vis des Chambres fédérales et permettra de vérifier si la clé de répartition de 70/30 est respectée pour l'ensemble des projets immobiliers.

Coordination entre la Délégation des finances et la Commission des finances du Conseil national

Au cours de l'automne 2017, la Délégation des finances s'est saisie d'une proposition de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) concernant la répartition des tâches dans le domaine de la Genève internationale et l'a approuvée. Dorénavant, la Délégation des finances assurera donc la haute surveillance concomitante dans les domaines de la gouvernance de la FIPOI, ainsi que le suivi des projets déjà adoptés par le Parlement et des budgets correspondants. De son côté, la CdF-N se chargera du suivi de la politique d'Etat hôte au sens large ainsi que de la politique immobilière de la Confédération à l'égard des organisations internationales, y compris des projets futurs.

4.2.2 Manifestations internationales à l'étranger

Etant donné que, par le passé, les coûts ont souvent été sous-estimés et les recettes surestimées lors de la planification d'expositions universelles, la Délégation des finances avait décidé en 2003 d'exercer une surveillance concomitante en cas de participation de la Suisse à des expositions universelles. Elle s'est informée des travaux préparatoires, de l'utilisation des crédits et de la gestion financière des projets. Les progrès constatés entre-temps dans la gestion de ces projets ont conduit la délégation à décider, en 2016, de ne suivre désormais ce type de projets que si leur budget global dépassait 10 millions de francs. Pour ces cas, elle exige du département compétent un budget détaillé et doit ensuite être tenue au courant régulièrement de l'état d'avancement du projet et de tout éventuel dépassement de budget. Le département concerné doit également rendre compte de la légalité des acquisitions, de l'efficacité des moyens investis et des effets du projet sur l'image de la Suisse.

Se fondant sur ces critères, la Délégation des finances s'est intéressée, durant l'année sous revue, à la participation et à la contribution de la Suisse à l'exposition universelle 2020 (Expo 2020) de Dubaï. Cette exposition aura pour thème général «Connecter les esprits, construire le futur» et inclura également les sous-thèmes «Mobilité, opportunité et durabilité» (voir également rapport d'activité 2016, ch. 4.2.2). Selon Présence Suisse, l'organisme compétent pour la réalisation du projet, le montant total des dépenses s'élève à 14,84 millions de francs. Ce montant se compose d'un crédit d'engagement de 12,75 millions de francs ainsi que de charges de personnel et de charges administratives. Sur le montant total, au moins 7,5 millions de francs doivent être pris en charge par des sponsors. Afin que le budget – nettement inférieur à ceux de précédentes manifestations – puisse être respecté, Présence Suisse devrait, en cas d'un éventuel dépassement de budget, procéder à temps à un redimensionnement du projet de construction et/ou décider de l'abandon de certaines tâches prévues dans les différents domaines.

A la demande de la Délégation des finances, le CDF a procédé, dans le cadre de la consultation des offices, à l'examen du message concernant la participation de la Suisse à l'exposition universelle 2020 de Dubaï. La délégation a pris acte du fait que, eu égard à la situation tendue des finances fédérales, le budget global a été

considérablement réduit par rapport à celui des deux expositions universelles précédentes (passant d'environ 24 à 15 millions de francs) et que la part de fonds de tiers dans le financement a été augmentée (de 33 à 50 % du budget global). Ainsi, la contribution de la Confédération a été réduite de 13,5 à 7,3 millions de francs par rapport à l'exposition de 2015 à Milan. La délégation a en outre pris acte du fait que, dans l'ensemble, le projet était en bonne voie. Le CDF a toutefois critiqué certains points, tels que le montant insuffisant défini pour le plafond des dépenses et le manque de réserves pour les coûts de construction. Il a également émis une série de recommandations. Présence Suisse a pris position à ce sujet et plusieurs adaptations ont été apportées au message définitif. Dans le cadre de l'un des entretiens qu'elle a menés avec le chef du DFAE, la Délégation des finances s'est penchée sur ce message et le budget détaillé relatif à la participation de la Suisse à l'expo universelle de Dubaï. Elle a notamment abordé avec lui les principaux risques inhérents au projet, à savoir, selon le chef du DFAE, la situation politique dans la région, ainsi que les mesures prises dans ce domaine.

Le message du Conseil fédéral concernant la participation de la Suisse à l'exposition universelle 2020 de Dubaï a été examiné par le Parlement durant l'année sous revue. Ce dernier a approuvé un crédit d'engagement de 12,75 millions de francs.

Dans un premier rapport de situation annuel concernant la participation de la Suisse à l'exposition universelle, le DFAE a informé la délégation de la situation en ce qui concerne les dépenses, le calendrier, les achats et les contrats, ainsi que la recherche de sponsors, entre autres. Le département est parvenu à la conclusion que les coûts et les délais prévus pour ce projet sont respectés jusqu'ici. Sur la base des informations reçues, la Délégation des finances a dès lors estimé qu'il n'y avait pas de mesures à prendre du point de vue de la haute surveillance financière durant l'année en cours.

4.2.3 Stratégie relative au réseau extérieur de la Suisse

En 2017, la Délégation des finances s'est penchée sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie relative au réseau des représentations suisses à l'étranger, dont elle a parlé avec le chef du DFAE. De 2013 à 2017, différentes fonctions et tâches du réseau extérieur de la Suisse ont été systématiquement regroupées au sein de «représentations intégrées», ce qui signifie que, sur un site donné, elles ont été placées sous la direction du chef de mission. Afin de contrôler si les trois objectifs principaux de cette intégration avaient été atteints, le DFAE a engagé une équipe d'évaluation suédoise. Les résultats de l'évaluation, communiqués en décembre 2016, étaient globalement positifs. Les trois objectifs ont dans l'ensemble été atteints. Neuf recommandations ont néanmoins été formulées à des fins d'amélioration, au sujet desquelles le DFAE et le SECO se sont prononcés au printemps 2017.

Pour une meilleure cohérence politique, il faudrait que la Suisse s'exprime d'une seule voix sur le terrain. L'évaluation a montré que, à cet égard, la Suisse était déjà bonne élève avant le processus d'intégration. Les évaluateurs recommandaient toutefois de clarifier la notion de cohérence politique et d'envisager une collaboration encore plus étroite, y compris à la centrale, afin d'accroître cette cohérence. S'agis-

sant de la collaboration plus étroite à la centrale, le SECO et le DFAE affirment qu'elle est déjà établie; par ailleurs, le réseau extérieur sera mieux informé.

Quant à l'objectif visant à améliorer l'efficacité de la politique extérieure, les évaluateurs jugeaient qu'il avait été atteint grâce à une capacité accrue d'analyse, une meilleure coordination et davantage d'effets de synergies. Cependant, il subsiste des points à clarifier en ce qui concerne la collaboration et la répartition des tâches entre la centrale et le réseau extérieur, ce qui devrait pouvoir se régler moyennant une communication interne plus active. Le DFAE et le SECO partagent ce point de vue et ont adapté en conséquence le document appelé «Conduite» (directives internes). Les évaluateurs ont également relevé que le degré de décentralisation variait selon les mandats, mais le DFAE et le SECO souhaitent maintenir cette situation à dessein.

Malgré des gains d'efficacité dans les processus administratifs, ceux-ci comportent toujours un potentiel d'amélioration. L'élimination de doublons dans la gestion et l'administration permettrait d'augmenter encore l'efficacité. De plus, il y aurait lieu de confier également aux membres du personnel consulaire des tâches administratives concernant l'ensemble de la représentation, de veiller à disposer du personnel qualifié nécessaire grâce à des cahiers des charges détaillés et à des mesures de gestion des ressources humaines, de trouver des locaux communs et d'accroître la décentralisation des compétences décisionnelles en matière de ressources financières. Le DFAE et le SECO examinent actuellement diverses options en vue de regrouper certaines tâches au sein des représentations et de clarifier les responsabilités. Au chapitre des compétences décisionnelles en matière de ressources financières, ils estiment que les mécanismes en place laissent suffisamment de latitude tout en permettant une bonne gestion des risques et préfèrent donc les conserver tels quels.

A la demande de la Délégation des finances, le chef du DFAE a livré une estimation de l'intégration du réseau extérieur et des conclusions tirées de l'évaluation suédoise. La délégation a pris acte des explications du DFAE et en a informé les Commissions des finances. Aucune mesure ne s'imposait dans l'immédiat en matière de haute surveillance financière concomitante.

A la mi-février 2018, la Délégation des finances a pris acte de la proposition de fermer les consulats généraux de Karachi (Pakistan) et de Los Angeles (USA), que le DFAE a adressée au Conseil fédéral dans le cadre des réformes structurelles.

4.3 Département fédéral de l'intérieur

4.3.1 Tarif des prestations médicales ambulatoires (TARMED)

En 2016, la Délégation des finances a examiné des possibilités de renforcer le rôle de la Confédération et ses compétences légales concernant la fixation et la révision du tarif des prestations médicales ambulatoires (TARMED) (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.3.3). La discussion reposait sur le fait que les partenaires tarifaires compétents n'avaient pas réussi à s'entendre pour proposer au DFI une révision de la

structure tarifaire dans les délais impartis, c'est-à-dire d'ici la fin du premier semestre 2016. La délégation a discuté des possibilités suivantes d'adaptation du droit en vigueur:

1. Compétence de fixation selon l'art. 43, al. 5, LAMal;
2. Livraison des données des partenaires tarifaires pour la fixation et l'adaptation des structures tarifaires par le Conseil fédéral (art. 43, al. 5 et 5^{bis}, LAMal);
3. Compétence d'institution analogue à celle prévue à l'art. 49, al. 2, LAMal dans le secteur stationnaire;
4. Introduction d'un mécanisme de contrôle des coûts.

Fin 2016, la Délégation des finances a proposé aux Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS), commissions thématiques compétentes en la matière, de mettre en œuvre le deuxième point dès que possible dans le cadre d'une révision partielle de la LAMal et, en ce qui concerne les trois autres points, d'examiner en détail si et dans quelle mesure il convenait de prendre des mesures législatives. Par cette proposition, la Délégation des finances a transmis la compétence en la matière aux CSSS.

En 2017, la délégation a suivi les différents développements dans ce domaine en se penchant sur les réponses que les CSSS ont données à ses questions et sur les décisions prises par le Conseil fédéral en la matière; début septembre 2017, le chef du DFI l'a également informée de l'état des travaux au sein du département.

Début février 2017, la CSSS-N 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. En novembre 2017, la CSSS-E a pris acte de ce que le Conseil fédéral procéderait à un examen approfondi d'un rapport d'experts et qu'il déciderait, d'ici au printemps 2018, quelles seraient les mesures à mettre en œuvre en priorité. Vu que la commission ne souhaitait pas préjuger de cet état des lieux et des priorités qui seraient fixées, elle a refusé de donner son approbation aux deux initiatives parlementaires de son homologue du Conseil national.

En automne 2017, le Conseil fédéral a fait usage de sa compétence subsidiaire; il a ainsi adapté la structure tarifaire TARMED et l'a définie comme structure tarifaire nationale pour les prestations médicales. Il a également fixé une structure tarifaire uniforme pour les prestations physiothérapeutiques. Il s'agissait principalement de corriger les prestations surévaluées dans certains domaines de TARMED et, ce faisant, de prévoir une structure tarifaire qui soit plus juste (en équilibrant la rémunération des différentes prestations). Les adaptations concernées sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018; selon les estimations du Conseil fédéral, elles permettront d'économiser quelque 470 millions de francs par an. La Délégation des finances suivra l'évolution de la situation en 2018 et se renseignera à ce sujet auprès du chef du DFI.

4.3.2 Révision de la liste des moyens et appareils (LiMA)

A la mi-septembre 2017, dans le cadre de la question générale relative à la façon d'endiguer la hausse des coûts de la santé, la délégation s'est penchée sur la révision de la liste des moyens et appareils (LiMA). Sur la base des investigations qu'elle a menées en 2016 et dans le cadre de la coordination avec la CdG-E et les CSSS, elle est arrivée à la conclusion que les aspects financiers n'étaient pas prépondérants dans cette affaire (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.3.2). En 2017, la CSSS-N a suivi les différents développements en la matière, donnant suite à une initiative parlementaire visant à ce que les fournisseurs de prestations et les fabricants, d'une part, et les assureurs, d'autre part, puissent définir leurs prix au moyen de conventions tarifaires. Il s'agissait de trouver une solution plus efficace que le système actuel qui consiste à fixer les montants maximaux qui doivent être remboursés. La CSSS-E a approuvé la décision de son homologue du Conseil national, considérant elle aussi que le système actuel est peu efficace.

De son côté, la Délégation des finances s'est informée auprès du chef du DFI de l'état des travaux et de l'ampleur des économies escomptées. L'OFSP parle d'économies potentielles de 10 millions de francs. Selon le département, le déroulement de la révision de la LiMA est conforme au calendrier. La clôture des travaux de révision est prévue pour la fin de l'année 2019.

4.3.3 Fonds de compensation AVS/AI/APG

Dans le cadre de son mandat d'organe de révision, le CDF a établi un rapport de révision sur les comptes annuels 2016 des Fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG à l'attention du Conseil fédéral et du Conseil d'administration des Fonds AVS/AI/APG. La Délégation des finances a examiné les recommandations du CDF lors de sa séance du mois de juin 2017. L'une concerne l'absence de délimitation des engagements de prestations d'assurance au bilan et l'autre l'absence des rapports de révision de clôture des caisses de compensation à la date de l'audit.

Lors de l'entretien avec le chef du DFI qui a eu lieu en septembre 2017, la Délégation des finances s'est enquis de la mise en œuvre des recommandations du CDF. Les représentants du DFI ont précisé que l'établissement des comptes et, partant, la question de la délimitation des engagements, seraient réglés dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur les fonds de compensation. L'institution de l'établissement de droit public Compenswiss et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG au 1^{er} janvier 2019 représentent un jalon important pour atteindre le but visé. Dans son rapport, le CDF avait également critiqué le fait que le Conseil d'administration approuve les comptes annuels agrégés alors que les rapports de révision de clôture des caisses de compensation ne sont pas encore disponibles. Les représentants du DFI soulignent la complexité du système de tenue des comptes de l'AVS. Ils sont à la recherche d'une solution qui tienne compte des intérêts des différentes entités concernées. La Délégation des finances a pris note qu'une solution pourrait consister à repousser de trois mois l'approbation des

comptes par le conseil d'administration. Les représentants du DFI vont également examiner dans quelle mesure il est possible et opportun d'anticiper la livraison des rapports de bouclage de certaines caisses de compensation revêtant une importance particulière. La Délégation continuera à suivre ce dossier avec attention.

4.4 Département fédéral de justice et police

4.4.1 Projet clé en matière de TIC: surveillance des télécommunications

Le «Programme Surveillance des télécommunications» 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 la Confédération. Il fait suite au projet informatique clé ISS 2 qui avait pris fin en décembre 2015. Le projet a démarré en janvier 2016 et comprend quatre étapes. Il est prévu qu'il se termine en décembre 2021. Son coût total s'élève à 111,7 millions de francs, dont 13 millions de travaux propres fournis par les collaborateurs du DFJP. Le Parlement a approuvé en 2015 un crédit d'engagement à hauteur de 99 millions de francs.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a pris connaissance de deux décisions du Conseil fédéral. Le 15 février 2017, le Conseil fédéral a décidé de libérer la somme de 14 millions de francs pour la deuxième étape du Programme Surveillance des télécommunications pour les adaptations de prestations et le 12 avril 2017, il a augmenté le plafond des dépenses du DFJP (enveloppe budgétaire du CSI-DFJP) de 2,3 millions de francs à partir de 2018 dans le but de créer 13 postes de travail à durée indéterminée pour la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunications (LSCPT) et des ordonnances y relatives.

La Délégation des finances a également suivi ce dossier en se fiant aux rapports semestriels du Conseil fédéral sur l'avancement des projets clés en matière de TIC. Elle a constaté qu'à mi-2017 le programme et les projets de mise en œuvre se déroulent conformément à la planification établie. Selon le management des risques et de la qualité, il n'y avait pas de risque ou de problème particulier à signaler. La Délégation continuera à suivre attentivement ce projet clé en matière de TIC sur la base des rapports semestriels du Conseil fédéral.

4.4.2 Projet clé en matière de TIC «Renouvellement de la plateforme système de saisie des données biométriques» (programme 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. Le système actuellement utilisé pour saisir des données biométriques aura atteint la limite de sa durée de vie fin 2019 et devra donc être remplacé en 2020. Le programme ESYSP présente un coût global de 46,6 millions de francs. Il a été désigné comme projet informatique clé et a démarré en mai 2016. Il devrait être terminé fin avril 2021. La Délégation des finances a mentionné pour la première fois ce projet informatique clé dans son rapport d'activité 2016 sous le ch. 4.4.3.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a suivi ce dossier en se fiant aux rapports semestriels du Conseil fédéral sur l'avancement des projets clés en matière de TIC. Mi-avril 2017, elle a pris connaissance que le projet est entré le 1^{er} janvier 2017 dans sa phase d'exécution et que sa gestion allait être désormais plus complexe. Mi-2017, le Conseil fédéral signale que l'évaluation des risques s'est détériorée depuis le dernier rapport semestriel. La coordination entre les différentes parties prenantes, les exigences liées aux appels d'offres OMC et le manque de ressources représentent les risques les plus importants.

La Délégation a examiné à mi-novembre 2017 le premier rapport d'audit du CDF daté du 11 octobre 2017. Les contrôles effectués montrent que les ressources en personnel mises à disposition sont insuffisantes. Par ailleurs, la coordination entre les cinq unités administratives issues de trois départements différents et les cantons s'avère délicate. De fait, le CDF constate que les tensions qui existent entre certaines parties prenantes chargent le programme de manière excessive et pourraient compromettre son succès. Le rapport du CDF signale que le Secrétariat d'Etat aux migrations qui assure la direction du programme ESYSP, est conscient de ces risques et a pris des mesures afin d'améliorer la situation. La Délégation des finances a considéré en 2017 qu'il n'y a pas lieu d'agir.

4.4.3 Projet informatique clé «Migration vers le centre de calcul CAMPUS»

La stratégie de la Confédération en matière de TIC prévoit un regroupement des centres de calcul et des serveurs existants de l'administration fédérale. Cette centralisation des quatre centres de calcul permettra de répondre, à l'avenir, aux besoins de la Confédération dans le domaine informatique à un prix avantageux. Des centres de calcul redondants sont indispensables au fonctionnement de l'administration fédérale, car les perturbations et défaillances peuvent mettre en péril les affaires courantes et la productivité de celle-ci. Le choix du site de Frauenfeld permet en outre d'implanter CAMPUS dans une autre zone de risques que les centres de calcul existants, de sorte que l'on pourra amortir dans un premier temps, pour l'informatique civile, les effets d'événements régionaux tels qu'un séisme ou un accident nucléaire. Les applications et services à haute disponibilité seront par ailleurs exploités de façon géoredondante pour faciliter la gestion de ces événements. L'éloignement des centres de calcul, imposé par la géoredondance, représente un défi pour l'exploitation des applications, en raison de la propagation des signaux (délai de retransmission).

L'objectif du projet DFJP CC 2020 est de migrer les centres de calcul actuels du DFJP à Berne (situés à la Bundesrain et la Güterstrasse) vers les centres de calcul PRIMUS et CAMPUS, auxquels ils seront intégrés d'ici à 2020.

En avril 2017, la Délégation des finances s'est penchée pour la première fois sur ce projet informatique clé et a chargé le CDF de procéder à une analyse de risque concernant la construction, la migration, le déménagement et l'exploitation (cf. ch. 4.6.5).

Même si ce projet se trouve encore en phase d'initialisation, les risques sont déjà estimés comme modéré d'après le rapport 2017 sur l'avancement des projets. Le DFJP considère particulièrement inopportun de vouloir implanter le centre de calcul CAMPUS à Frauenfeld: d'après son secrétariat général, la distance importante qui sépare ce site de Berne entraînera des problèmes techniques significatifs pour les applications spécialisées propres au DFJP, conçues à l'origine pour des distances nettement plus courtes. Par ailleurs, les tests préliminaires ont entraîné le report au printemps 2018 de la validation du projet, prévue à l'origine pour l'été 2017.

La Délégation des finances souligne que la décision concernant la migration et le déménagement à Frauenfeld est définitive et que les dérogations sont exclues.

Dans son rapport d'audit datant de décembre 2017, le CDF indique que le contrat de bail du CSI-DFJP à la Güterstrasse a pu être prolongé jusqu'en 2025 tout en étant résiliable tous les ans. Le CDF est d'avis que cette prolongation ne doit pas conduire à un fort assouplissement du calendrier et par là même à ce que des bâtiments restent vides, avec pour conséquence le versement de plusieurs loyers.

La délégation continuera d'observer le développement du projet informatique clé DFJP 2020 au printemps 2018 en se fondant sur le rapport d'audit du CDF.

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

4.5.1 Objectifs stratégiques et conformité juridique de RUAG et audits du CDF auprès de RUAG

En 2016, la Délégation des finances a consacré plusieurs séances à un examen approfondi de questions relatives à RUAG, en particulier la compétence de révision du CDF à son égard (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.5.1). Elle a poursuivi cette discussion en 2017. Faute d'avoir pu constater un réel progrès dans la collaboration entre le CDF et RUAG, la délégation a décidé mi-janvier 2017 de s'entretenir avec le chef du DDPS (responsable du département compétent), le chef du DFF (organe responsable du volet financier s'agissant du propriétaire) et deux représentants du conseil d'administration de RUAG. L'objectif était de mieux connaître les positions de toutes les parties concernées afin d'obtenir une vue d'ensemble de la situation. Mi-février 2017, la délégation s'est entretenue séparément avec chacune des personnes susmentionnées.

La compétence de révision du CDF à l'égard de RUAG a donné lieu à une discussion approfondie entre la Délégation des finances et le président du conseil d'admini-

nistration de l'entreprise. Se référant à l'avis de droit de l'université de Zurich, celui-ci a rappelé que RUAG était une société anonyme au sens du code des obligations et que, de ce fait, le conseil d'administration était doté de droits intransmissibles. Il a ajouté que la situation actuelle n'était pas satisfaisante et a appelé de ses vœux une clarification de la situation juridique. Si le conseil d'administration consentait aux audits du CDF, il exigeait d'être associé au préalable au processus. S'agissant de la coopération avec le propriétaire, le président du conseil d'administration a indiqué que RUAG la jugeait bonne, malgré les avis contradictoires et les discussions parfois vives entre les deux parties. Si la société est bien structurée, des réflexions concernant l'avenir (par ex. statu quo, privatisation partielle ou privatisation totale) s'imposent eu égard à l'évolution du contexte technique, politique et économique. Pour pouvoir se développer, RUAG a besoin d'une liberté d'entreprise accrue.

Lors de l'entretien, le chef du DDPS a souligné que, tout comme l'Office fédéral de la justice (OFJ) dans son avis de droit, son département considérait que la compétence de révision du CDF était clairement établie et soutenait sans réserve les audits réalisés par le CDF dans ce cadre. Il a ajouté que la réalisation des objectifs stratégiques assignés du Conseil fédéral à RUAG par le Conseil fédéral faisait l'objet d'examen plus approfondis. Il a indiqué que, en tant que principal représentant de la Confédération (et donc du propriétaire), il s'entretenait au minimum quatre fois par an avec les représentants de RUAG, et même plus souvent si nécessaire. Par ailleurs, le Conseil fédéral travaille au développement de la société, notamment dans le cadre d'un atelier consacré à la stratégie future de RUAG.

Le chef du DFF a souligné la qualité du travail fourni par l'entreprise et l'excellente assise financière de cette dernière, tout en précisant que l'environnement en perpétuelle évolution exigeait un réexamen de ses structures: ce point fait d'ailleurs l'objet de discussions approfondies au sein du Conseil fédéral.

A l'issue de ces entretiens, la Délégation des finances a envoyé une lettre au chef du DDPS avec copie au chef du DFF et au président du conseil d'administration de RUAG, dans laquelle elle a indiqué maintenir sa position quant à la compétence de révision dont dispose le CDF envers RUAG, compétence qu'il se devait d'exercer en tenant compte toutefois de la gouvernance de l'entreprise. Elle a ajouté qu'elle estimait toutefois qu'une action concertée avec RUAG serait inacceptable et qu'elle ne serait dans l'intérêt d'aucune des deux parties. La délégation attend du propriétaire qu'il veuille à ce que le CDF puisse effectivement procéder aux contrôles et qu'il reçoive le soutien requis de la part de RUAG. En outre, elle a exhorté le chef du DDPS à informer en temps voulu les organes parlementaires compétents des résultats de l'atelier concernant la stratégie de l'entreprise. Enfin, elle a institué une sous-délégation chargée de discuter de la situation avec le chef du DDPS, sa secrétaire générale et le CDF.

Mi-mai 2017, une sous-délégation composée du rapporteur concernant les affaires du DDPS et du président de la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef et la secrétaire générale du DDPS au sujet de la collaboration entre le propriétaire et le conseil d'administration de RUAG, d'une éventuelle privatisation partielle de l'entreprise, des audits du CDF et des conséquences pour le réseau informatique de la Confédération de la cyberattaque menée contre RUAG. Dans le compte rendu qu'elle a dressé à l'intention de la Délégation des finances mi-mai 2017, la sous-

délégation a souligné le caractère informatif de l'entretien, qu'elle a jugé très constructif.

Ce sont essentiellement les questions de la structure future de l'entreprise de même que les défis que poseraient une éventuelle privatisation – même partielle – de RUAG pour le DDPS qui revêtent une grande importance pour la délégation.

Le CDF a pu finalement achever son audit auprès de RUAG Aviation portant sur la distinction entre les commandes de la Confédération et celles de tiers, mandat que lui avait confié formellement la Délégation des finances. Cet audit a mis en évidence la grande dépendance de l'armée vis-à-vis de RUAG Aviation. Elle confie en effet à cette entreprise la maintenance et la gestion technique du cycle de vie de ses systèmes d'aviation. De plus, RUAG Aviation est le centre de compétences externalisé auprès duquel la Base logistique de l'armée se procure le matériel nécessaire à ses systèmes. D'une part, elle conseille l'armée sur des modifications de systèmes et, d'autre part, elle exécute les travaux convenus. Le CDF recommande au Groupement Défense de renforcer la conduite de ce centre de compétences externalisé, ce centre étant sensible d'un point de vue militaire.

Le volume annuel des commandes à RUAG Aviation représente un montant de quelque 200 millions de francs, dont trois quarts environ reposent sur des prix fixes forfaitaires. Sur une période de cinq ans, l'exploitation du centre de compétences pour le matériel destiné aux systèmes d'aviation assure à RUAG Aviation un chiffre d'affaires d'environ un milliard de francs et une marge bénéficiaire maximale de 8 % en moyenne. Le manque de transparence dans le décompte, que RUAG Aviation justifie par la pratique du prix fixe forfaitaire, ne permet pas au mandant de contrôler les prestations et le décompte. L'asymétrie de l'information s'est accrue depuis 2013 avec l'augmentation du nombre de prestations rémunérées sur la base de prix fixes.

Le CDF recommande au Conseil fédéral d'exiger que RUAG établisse rapidement un rapport financier transparent et traçable sur ses différents domaines d'activité – en fonction des champs d'activité stratégiques –, afin de mettre en lumière d'éventuels financements croisés cachés.

4.5.2 Projets informatiques du DDPS

Les projets informatiques du DDPS font l'objet d'un suivi de la Délégation des finances depuis longtemps déjà; ils figurent aussi en bonne place dans l'ordre du jour de l'entretien annuel de la délégation avec le chef du DDPS. En 2016, la Délégation des finances a institué une sous-délégation chargée de discuter du pilotage informatique et des principaux projets avec les responsables informatiques du département (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.5.2). La Délégation des finances a été fortement sollicitée par l'informatique du DDPS au cours de l'exercice sous revue également.

Mi-février 2017, le chef du DDPS et le chef Projets/Informatique et controlling du DDPS ont informé la délégation des derniers développements concernant le pilotage informatique ainsi que de l'état d'avancement des principaux projets. Le chef du

DDPS a indiqué partager les préoccupations de la Délégation des finances quant à la pléthore de projets informatiques en cours; il a expliqué que, pour remédier à cette situation, le conseil informatique du département, emmené par la secrétaire générale, et les différents groupes d'utilisateurs et offices se rencontrent afin de mieux définir les priorités.

Mi-août 2017, une sous-délégation composée du rapporteur concernant les affaires du DDPS et du président de la Délégation des finances a rencontré la secrétaire générale, le chef Projets/Informatique et controlling du DDPS ainsi que le responsable de l'informatique du DDPS, afin de discuter des développements observés concernant la gestion de l'informatique et des principaux projets comme le programme FITANIA (cf. ch. 4.5.4). Les échanges ont révélé que la collaboration entre le CDF et le DDPS s'était améliorée et avait atteint son rythme de croisière. La sous-délégation a été informée de l'état d'avancement des principaux projets informatiques du département: de nombreux projets pâtissent d'une pénurie de personnel, qui constitue un facteur de risque et nécessite que des priorités claires soient fixées. La sous-délégation a également noté que, pour qu'un projet réussisse, les exigences doivent être clairement définies; ainsi, dans le cadre du projet Content Management System (CMS) DDPS, il est apparu que les besoins doivent être déterminés de manière bien plus précise si le mandat est confié à un prestataire externe. Dans un cas particulier, cette démarche a permis d'abaisser sensiblement les estimations de coûts. La Délégation des finances met ici le doigt sur un problème général de la gestion de l'informatique à la Confédération: à ses yeux, il faut attendre que les besoins soient clairement définis et qu'il y ait suffisamment de ressources à disposition avant de lancer les projets.

Les outils informatiques sont devenus des outils de travail indispensables; ils revêtent désormais une importance telle qu'ils doivent fonctionner de la manière la plus impeccable possible. Ainsi, l'administration serait tout bonnement dans l'impossibilité de remplir sa mission en cas de panne des instruments bureautiques, par exemple. La Délégation des finances souligne que les problèmes survenant dans le cadre de projets informatiques même à faible budget peuvent avoir des conséquences majeures.

Enfin, la discussion a porté sur les enseignements que le DDPS tirait de ses erreurs. Au terme d'un projet, le département dresse un rapport final qui détaille aussi les expériences réalisées et les enseignements tirés pour la conduite de futurs projets. Le CDF a estimé que ces rapports constituaient un instrument utile. Quant à la Délégation des finances, elle a expressément salué le fait que le DDPS établisse ces rapports et essaie de tirer des enseignements des erreurs commises.

A la demande de la Délégation des finances, le DDPS établit une liste de ses projets les plus importants, laquelle est remise à tous les organes parlementaires qui ont à s'occuper des dossiers relevant du DDPS (CPS, Délégation des finances, CdF, CdG). Selon la volonté de la Délégation des finances, cette liste a été complétée en indiquant l'état actuel des différents projets: ainsi, elle comporte désormais un niveau de détail adapté aux besoins du Parlement et constitue un auxiliaire précieux pour le suivi des projets informatiques. Dans une lettre qu'elle avait adressée aux autres organes parlementaires faisant partie des destinataires de la liste, la Délégation des finances a indiqué qu'elle considérait que le niveau de détail était satisfai-

sant et qu'il fallait exclure toute modification de sorte que les comparaisons avec des versions antérieures demeurent possibles. La Commission de la politique de sécurité du Conseil national et son homologue du Conseil des Etats ont écrit à la délégation en avril 2017 pour lui signifier leur accord concernant la liste et la procédure. Les CdF avaient fait de même auparavant, de manière informelle. Quatre fois par an, la liste des projets les plus importants est mise à jour et envoyée à la Délégation des finances. Les CdF l'utilisent aussi lorsqu'elles débattent du budget. Par ailleurs, la Délégation des finances travaille aussi avec le rapport sur l'avancement des projets informatiques clés, dans lequel figurent également les projets les plus importants du DDPS. Cependant, comme ce document et la liste des projets proprement dite comportent de légères différences de perspectives, il est parfois difficile de procéder à une comparaison des informations qu'ils contiennent.

4.5.3 OFPP: projet informatique clé pour le maintien de la valeur du réseau radio suisse de sécurité (Polycom)

Ces dernières années, la Délégation des finances s'est penchée à de multiples reprises sur le système Polycom qui est le réseau radio de sécurité des autorités et des organisations chargées du sauvetage et de la sécurité. Il ne s'agit pas d'un système radio d'urgence, mais d'un système qui fonctionne au quotidien. Polycom assure le contact radio notamment entre les gardes-frontière, la police, les pompiers, le service des secours sanitaires, la protection civile, les services d'entretien des routes nationales, les exploitants d'infrastructures critiques et les unités de l'armée, quand celles-ci appuient les autorités civiles. Ce réseau a été généralisé en 2015, avec la mise en service du dernier réseau partiel cantonal. Au niveau fédéral, il revêt une importance cruciale en particulier pour l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) et pour l'Administration fédérale des douanes (AFD), notamment pour le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Son fabricant n'ayant toutefois garanti la maintenance du système actuel que jusqu'en 2025, le Parlement a approuvé, le 6 décembre 2016, un crédit d'engagement de 159,6 millions de francs pour le maintien de la valeur de Polycom (objet 16.044).

Mi-février 2017, la Délégation des finances a aussi parlé de la situation de Polycom avec le chef du DDPS, dans le cadre de leur entretien annuel. Elle a alors noté que, au dire du DDPS, la réalisation du projet était en bonne voie. Par ailleurs, elle a demandé que, pour un projet aussi complexe, les cantons soient aussi impliqués et responsabilisés suffisamment tôt pour qu'ils puissent terminer les préparatifs de la migration dans les délais. Dans un co-rapport adressé à la CPS-N, la CdF-N avait formulé des requêtes qui allaient dans le même sens (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.5.3).

Mi-mai 2017, la délégation a examiné un rapport d'audit du CDF. Celui-ci y relevait que les acquisitions avaient été effectuées dans les normes, que les parties prenantes étaient réellement impliquées dans le projet et que, à fin 2016, les délais et les conditions financières fixés avaient été respectés. Le CDF suggérait en outre de regrouper les projets partiels du Cgfr et de l'OFPP dans le projet de ce dernier. L'OFPP serait désormais seul compétent et responsable en la matière. Ainsi, les compétences

techniques seraient centralisées au niveau de la Confédération, les comptes rendus au Conseil fédéral seraient simplifiés et la position de la Confédération pour négocier avec les cantons serait renforcée. A condition que ceci se révèle pertinent sur le plan économique, l'exploitation de la partie de Polycom concernant le Cgfr serait aussi transférée à l'OFPP. Considérant les défis de taille que pose le projet DaziT à l'AFD, et les éventuels gains d'efficacité découlant du regroupement de la gestion du projet à l'OFPP, la Délégation des finances a clairement approuvé la proposition du CDF.

Mi-novembre 2017, la délégation s'est penchée sur le rapport de situation dans le domaine informatique à la fin juin 2017. Pour Polycom, la valeur de risque était montée de 42 à 62. Cette hausse n'était pas liée à la gestion du projet, mais à des problèmes de qualité touchant les appareils radio portatifs. Ceux-ci étaient en effet inutilisables pour les clients finaux. D'autres éléments du système présentaient également des défauts. Le directeur de l'OFPP a plusieurs fois rencontré le directeur de l'entreprise prestataire afin d'obtenir une amélioration du produit.

Mi-décembre 2017, la Délégation des finances a encouragé le Conseil fédéral et le directeur de l'OFPP, compétent dans ce dossier, à faire preuve de fermeté lors des négociations avec les fournisseurs et à exiger d'eux qu'ils remplissent sans condition leurs engagements contractuels. Elle a aussi fait part au Conseil fédéral de son soutien au regroupement des activités de Polycom au sein de l'OFPP et du fait qu'elle avait pris acte de ce que le DFF et le DDPS étaient disposés à examiner si et dans quelle mesure l'OFPP pourrait se voir confier la responsabilité générale du projet Polycom, ce qui impliquerait notamment un transfert des ressources financières. Enfin, la délégation a prié les deux départements de trouver rapidement une solution.

A la mi-février 2018, le chef du DDPS et le chef du DFF ont fait savoir à la Délégation des finances qu'ils étaient favorables au regroupement en question et qu'un mandat d'examen avait été attribué à ce titre.

4.5.4 Projets informatiques clés du programme FITANIA (centres de calcul, réseau de conduite suisse et télécommunication)

Le programme FITANIA englobe les principaux projets informatiques clés du DDPS, à savoir les projets distincts concernant les centres de calcul de la Confédération, le réseau de conduite suisse et la télécommunication de l'armée. L'avancement du programme et les progrès réalisés sont toujours évoqués lors de l'entretien annuel de la Délégation des finances avec le chef du DDPS (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.5.4). En 2017, cette discussion a eu lieu dans le cadre d'une audition avec le chef du DDPS, lors de l'examen des rapports sur l'avancement des projets informatiques et dans le cadre de la rencontre de la sous-délégation avec les responsables informatiques du département (cf. ch. 4.5.2).

Centres de calcul du DDPS: lancé en 2010, le projet des centres de calcul (CC) DDPS/Confédération 2020 atteint un coût de 924,8 millions de francs (état: fin juin 2017). Il s'étend à trois centres de calcul: *Fundament*, doté d'une protection militaire

intégrale, *Campus*, doté d'une protection civile partielle, et *Kastro II*, lui aussi doté d'une protection militaire intégrale. La première étape du projet devrait être achevée pour les trois centres de calcul d'ici à 2022. Dans le rapport sur l'avancement des projets à fin 2016, le statut du projet est passé du vert (risques faibles) au jaune (risques modérés). Début novembre 2016, les fournisseurs de prestations civils ont revu et actualisé leurs besoins. Les chiffres de fin 2016 étaient de 30 à 50 % inférieurs aux valeurs initiales, ce qui a nécessité de nouvelles décisions en termes de planification. Hormis quelques retards dus à des problèmes géologiques et des travaux qui se sont révélés plus complexes que ce qui avait été initialement prévu, le projet *CC Fundament* était sur la bonne voie et sa valeur de risque était descendue de 42 à 24. La situation à fin juin 2017 était inchangée. Les coûts ont évolué dans les limites des crédits autorisés et les délais devraient pouvoir être respectés. A sa séance du mois de novembre, la Délégation des finances a pris acte de l'état du projet. Elle y a notamment abordé aussi la question du déménagement des CC civils de Berne à Frauenfeld (cf. ch. 4.6.5).

Réseau de conduite suisse: selon le rapport sur l'avancement des projets, à fin juin 2017, ce réseau affiche un coût total d'environ 1 milliard de francs. Lancé le 1^{er} novembre 2005, le projet devrait s'achever le 31 décembre 2024. Lors de l'entretien de février 2017, le DDPS a informé la délégation que le projet était en bonne voie et que les résultats obtenus étaient pour la plupart de bonne qualité. Le financement des projets en cours serait garanti et l'enveloppe disponible pourrait être respectée. Les rapports sur l'avancement des projets à fin 2016 et à fin juin 2017 ont confirmé ce bon résultat. Seule ombre au tableau: le calendrier avait subi un retard à fin 2016, lequel n'a toutefois eu aucune incidence sur l'ensemble du projet. On notait en outre que les ressources en personnel de la BAC étaient restreintes. Selon le rapport sur l'avancement des projets à fin juin 2017, le projet ne présentait toutefois aucun problème majeur. Sa valeur de risque avait baissé de 23 à 21 (faible à minime).

Télécommunication de l'armée (TC A): le projet TC A vise à remplacer les systèmes de télécommunication mobiles et partiellement mobiles utilisés aujourd'hui par une plate-forme de télécommunication intégrée et modulaire. Le projet a débuté en 2008 et devrait se terminer fin 2029, avec un budget de 1,895 milliard de francs (état selon le rapport sur l'avancement des projets à fin juin 2017). Le Parlement doit autoriser les crédits, répartis sur plusieurs années, dans le cadre des messages sur l'armée. A fin juin 2017, 118 millions de francs avaient été approuvés. Il s'agit d'acquérir notamment de nouveaux appareils radio et de nouveaux appareils à ondes dirigées.

Lors de son entretien de février 2017 avec le chef du DDPS, la délégation s'est intéressée en particulier de savoir si l'architecture requise avait été créée et comment le DDPS comptait gérer la rapidité des évolutions technologiques. D'après les informations du DDPS, certaines personnes souhaiteraient un réseau à haut débit, permettant de transmettre de nombreuses images à un rythme soutenu. Le département aurait affirmé qu'il était illusoire de songer à mettre en place un réseau de ce type pour l'armée. A la différence d'autres pays, la Suisse ne dispose pas de liaison satellite, de sorte qu'elle n'a pas d'autre solution que la méthode en vigueur. La Délégation des finances attire l'attention du DDPS sur le fait que les possibilités, tout comme les limites, des systèmes à acquérir devraient être communiquées rapi-

dement au public et au Parlement. Les milieux politiques ne devraient pas être portés à croire que ces systèmes permettront de transmettre toutes les informations (données, images, etc.). Il y a lieu d'éviter que ne se présente le même problème que celui qu'ont connu les Forces terrestres avec leur système d'information et de conduite, pour lequel les possibilités réelles d'utilisation sont inférieures à celles qui avaient été communiquées au Parlement au moment où il devait donner son approbation; le système fonctionne quand il est utilisé de façon stationnaire, mais pas de façon mobile, et ce, à cause de lacunes dans la bande passante, ce qui a soulevé de vives critiques. Le rapport sur l'avancement des projets à fin juin 2017 faisait état de certains problèmes de calendrier, mais indiquait, lors de la première phrase d'acquisition, une valeur de risque de 18 seulement (faible à minime).

A la séance que la sous-délégation a tenue avec les responsables informatiques du département, en août 2017, le DDPS a mentionné certains problèmes techniques liés à l'achat d'un appareil radio tactique cybercompatible, à propos duquel deux entreprises sont en compétition. Ces difficultés ont été indiquées dans le rapport sur l'avancement des projets à fin juin 2017. La presse s'en est également fait l'écho fin octobre 2017, se référant aux essais réalisés au niveau de la troupe, lesquels ont montré que les deux appareils en lice ne satisfaisaient pas encore à toutes les exigences et n'étaient donc pas prêts à être acquis. Un nouvel examen est prévu en 2019.

Comme les demandes de crédits relatifs au programme FITANIA que le Conseil fédéral présente dans le cadre des messages sur l'armée portent sur plusieurs années, le Parlement a une moins bonne vue d'ensemble sur les crédits et les coûts. Ainsi, chacune des phases d'acquisition du projet Télécommunication de l'armée (TC A) a donné lieu à une demande de crédits. Pour la Délégation des finances, il est primordial que le Parlement puisse toujours garder une vue d'ensemble des coûts totaux dans le cadre de projets d'aussi longue haleine. Pour ce faire, il est possible de demander un crédit d'ensemble. Il faut au moins que les crédits et les coûts concernant l'ensemble du projet soient présentés de manière claire et transparente chaque fois qu'un crédit est demandé.

4.6 Département fédéral des finances

4.6.1 Engagements conditionnels de la Confédération

La Confédération est exposée à des risques financiers dans de nombreux domaines de par les cautionnements et les garanties qu'elle a octroyés et les autres opérations similaires. En janvier 2017, les engagements conditionnels et les provisions recensés s'élevaient à environ 20 millions de francs au total. Dans les directives sur la comptabilité de la Confédération, les engagements conditionnels sont décrits comme des obligations de la Confédération dont la probabilité qu'ils débouchent sur une perte financière est de 10 à 50 %, et qui reposent sur une base légale.

La délégation s'est penchée sur ce sujet à la fin du mois de juin 2017 dans le cadre d'un entretien avec le directeur suppléant de l'AFF, auquel elle a demandé des renseignements sur le pilotage et le contrôle des engagements conditionnels et sur

les risques découlant de ces derniers. Elle a recommandé aux CdF d'étudier également cette thématique en vue de l'examen du compte d'Etat 2017. En outre, la délégation a chargé le CDF d'évaluer les risques liés aux cautionnements et aux garanties.

Les résultats de cette évaluation ont montré que, pour 5 % des cautionnements et garanties – ce qui correspond largement à un milliard de francs –, la probabilité que la Confédération doive effectuer des versements est élevée à l'heure actuelle. Pour 20 % des opérations (4 milliards de francs), la probabilité que les risques se réalisent est considérée comme moyenne. Pour une grande majorité des opérations (75 %, ce qui correspond à 15 milliards de francs), il est considéré comme faible. Cette appréciation ne reflète que la situation au moment où elle a été analysée et peut changer. Elle dépend fortement de l'évolution de l'économie et des marchés financiers au niveau mondial, mais aussi au niveau local. En cas d'évolution négative, la Confédération pourrait potentiellement subir des pertes très élevées. Par ailleurs, les décisions politiques peuvent également avoir une influence négative.

D'une manière générale, les cautionnements et les garanties comportent des risques de pertes. En cas de risques élevés, ces deux instruments doivent être utilisés avec la plus grande retenue. En outre, il convient de diversifier les risques lors de l'octroi de cautionnements afin de réduire l'exposition aux risques de pertes.

La Délégation des finances a pris acte du fait que le DEFR continuerait de surveiller étroitement les cautionnements des navires de haute mer (voir ch. 4.7.1). Elle a transmis le rapport du CDF aux Commissions des finances, compétentes en la matière, en les chargeant de faire en sorte que les sous-commissions concernées analysent les parties du rapport qui les concernent et suivent d'un œil critique l'évolution des engagements conditionnels dans le cadre de l'examen annuel du compte d'Etat.

4.6.2 Centre administratif Guisanplatz 1 à Berne

A la mi-avril 2011, le Conseil fédéral a approuvé les principes régissant l'hébergement de l'administration fédérale civile à Berne et dans les environs (schéma directeur 2024 concernant l'utilisation des bâtiments). Le schéma directeur prévoit d'accroître la rentabilité de l'hébergement de l'administration fédérale, par exemple en concentrant des unités administratives en un seul lieu ou en remplaçant des objets loués – donc onéreux – par des bâtiments appartenant à la Confédération. Concrètement, le portefeuille immobilier devra comporter, d'ici à 2024, plus de 80 % d'objets appartenant à la Confédération et moins de 20 % d'objets loués.

D'après le message concernant les immeubles du DFF pour 2012 (12.059), le Parlement a approuvé, fin 2012, un crédit d'engagement de 398,5 millions de francs pour la première étape de l'aménagement du nouveau centre administratif sur le site de l'ancien arsenal fédéral situé à la Guisanplatz 1 à Berne. Compte tenu du crédit de planification d'un montant de 21,5 millions de francs, ce sont 420 millions de francs qui ont été alloués à ce projet de construction, le plus important que l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ait mené depuis sa création. Trois bâtiments sont prévus: le plus grand, baptisé «Morgarten», abritera dès l'été 2019 le Ministère public de la Confédération (MPC) et l'Office fédéral de la police

(fedpol); le bâtiment «Laupen», de taille intermédiaire, accueillera armasuisse et l'OFPP; quant au plus petit, «Sempach», il est destiné à un usage commun. Dans le message sur les immeubles du DFF, le Conseil fédéral se fondait sur une capacité de 2700 places de travail environ.

En 2014, l'OFCL a remanié le projet en vue d'en améliorer la rentabilité: en modifiant le plan d'occupation, il a remplacé les bureaux individuels par des bureaux paysagers comportant jusqu'à 16 places de travail. Ainsi, la capacité maximale est passée de 2700 places de travail (selon le message 2012 sur les immeubles du DFF) à 3210, en tenant compte des locaux spéciaux nécessaires pour le centre d'audition de la Confédération et pour la Centrale d'alarme et d'engagement. Valeur de référence pour l'OFCL, la capacité maximale est calculée en fonction de l'occupation complète d'un bâtiment sur l'ensemble de son cycle de vie (en l'espèce, 40 ans).

Après avoir défini la capacité maximale, l'OFCL détermine, d'entente avec les unités administratives intéressées, les besoins effectifs des futures organisations d'utilisateurs. En 2017, fedpol et le MPC, notamment, ont communiqué leurs besoins: en raison des exigences particulières en matière de sécurité requises par leurs activités, l'occupation des locaux devait être sensiblement allégée. Par ailleurs, à la suite des différents attentats terroristes commis en Europe, le MPC et fedpol ont demandé que tout le périmètre soit clôturé en permanence.

Lors d'un audit réalisé au printemps 2017, le CDF a mis en doute la rentabilité du plan d'occupation des locaux, qui prévoyait à l'époque 2000 places de travail. En outre, il a critiqué le fait que l'OFCL prévoyait une réserve supplémentaire de 15 %, soit environ 300 places, pour un total de 2300 places. Conformément à l'art. 15, al. 3, LCF, il en a informé le collège gouvernemental.

En septembre 2017, la Délégation des finances a examiné le rapport d'audit du CDF; elle a demandé au chef du DFF, qu'elle a entendu à deux reprises, de rendre un avis écrit à ce sujet. Afin de clarifier les points en suspens, elle a chargé une sous-délégation de procéder à une visite d'analyse sur place et d'entendre des représentants de l'OFCL (maître d'ouvrage), du MPC et de fedpol (utilisateurs du bâtiment «Morgarten») ainsi que du CDF (surveillance financière). La sous-délégation s'est intéressée tout particulièrement à l'évolution du projet, au durcissement des exigences en matière de sécurité et à leurs effets sur le plan d'occupation des locaux; elle s'est également focalisée sur la rentabilité du projet, la mise en œuvre des recommandations du CDF, le respect des conditions figurant dans le message 2012 sur l'immobilier et les objectifs du schéma directeur 2024.

A la mi-février 2018, la Délégation des finances a pris acte du rapport de la sous-délégation. D'après l'OFCL, le budget et les délais figurant dans le message 2012 sur l'immobilier pourront être respectés en l'espèce. En outre, la Délégation des finances a estimé que la menace accrue justifiait largement les mesures de sécurité supplémentaires demandées par les futurs utilisateurs; les surcoûts correspondants, de l'ordre de 2,2 millions de francs, pourront être financés dans le cadre du crédit d'engagement approuvé par le Parlement.

Pour la Délégation des finances, il n'est pas possible de procéder à une appréciation fiable de la rentabilité du projet. Si l'on regarde les coûts par place de travail effectivement occupée au moment de l'entrée du premier utilisateur à l'été 2019, les coûts

effectifs sont bien supérieurs à la valeur cible de 120 000 francs par place de travail et, en d'autres termes, dépassent le seuil à partir duquel la propriété est plus avantageuse que la location. Dans ses calculs, le DFF tient compte lui aussi des économies réalisées grâce à l'abandon des objets actuellement loués. Il souligne en outre la nécessité de considérer l'occupation et l'utilisation du centre administratif de manière dynamique, sur toute sa durée de vie.

Pour la Délégation des finances, il importe de savoir si, ces prochaines années, l'hébergement d'unités administratives supplémentaires dans les nouveaux locaux (que ce soit ceux construits dans le cadre de la première étape ou ceux construits dans le cadre de la deuxième étape) permettra d'obtenir une plus grande concentration et, partant, une meilleure rentabilité. Elle entend réexaminer la question lorsque les premiers utilisateurs auront emménagé dans les locaux en question.

4.6.3 **Projet informatique clé FISCAL-IT**

Le projet FISCAL-IT, lancé au 1^{er} trimestre 2013 par l'Administration fédérale des contributions (AFC), vise à remplacer ses applications spécialisées actuelles, qui arrivent au terme de leur cycle de vie, à homogénéiser son infrastructure système et à la transférer vers une architecture informatique moderne. En 2013, le Conseil fédéral a défini FISCAL-IT comme étant un projet informatique clé; celui-ci englobe 29 projets au total et remplace le projet INSIEME, qui a été abandonné. Jusqu'à fin 2015, l'AFC gérait en sus sept projets qui avaient pris naissance avant FISCAL-IT et étaient dotés de leur propre budget. Ceux-ci ne faisaient pas partie du programme, mais avaient été lancés dans le même contexte et étaient gérés selon les mêmes principes. Cette combinaison impliquait certains défis liés à la technique et à l'exploitation, de sorte qu'il est arrivé plusieurs fois que des délais doivent être repoussés et que des surcoûts soient engendrés. La Délégation des finances surveille de très près la mise en œuvre du projet FISCAL-IT depuis son lancement (cf. notamment rapport d'activité 2016, ch. 4.6.3, rapport d'activité 2015, ch. 4.6.4, et rapport d'activité 2014, ch. 4.6.4).

A l'été 2016, la délégation entrevoyait déjà que les moyens financiers seraient insuffisants. De sérieux problèmes dans les domaines de l'exploitation et du développement, ainsi que des retards de livraison, ont conduit au report de la grande migration prévue pour novembre 2016, ce qui a aussi entraîné des retards dans le remplacement de certains systèmes clés. Fin 2016, une estimation des coûts validée par une source indépendante prévoyait une majoration de 26 millions de francs, déduction faite des crédits déjà alloués. Dans son message relatif au supplément I au budget 2017, le Conseil fédéral a demandé au Parlement, en mars 2017, un crédit additionnel (crédit d'engagement) de 10 millions de francs et un crédit supplémentaire (crédit budgétaire) de 18 millions de francs, dont 3 étaient soumis à l'approbation de la Délégation des finances au titre de supplément urgent. La délégation a donné son accord, à certaines conditions (cf. ch. 3.2.1). Le Parlement a approuvé le crédit supplémentaire en juin 2017. Il a ensuite autorisé le crédit additionnel – après l'avoir toutefois refusé au milieu de l'année 2017 – avec le budget 2018. L'AFC a

calculé que le projet FISCAL-IT avait coûté au total, à fin juin 2017, 117,6 millions de francs, y compris 6,4 millions de charges internes.

En août 2017, le CDF soulignait, dans son rapport d'audit consacré au projet FISCAL-IT, que, lors de la phase d'introduction des nouvelles applications, les domaines spécialisés risqueraient de devoir faire face à certaines difficultés et de voir leur productivité baisser. Les retards ainsi accumulés pourraient mettre en péril le bouclage des comptes 2017 de la Confédération. Le CDF a donc demandé à l'AFC qu'elle évalue, avant de désactiver les anciens systèmes centraux, les conséquences que les nouveaux systèmes auraient sur les temps de traitement pendant la phase d'introduction et qu'elle élève la productivité au rang de critère essentiel dans la décision de remplacement. Il a aussi recommandé à l'AFC de faire primer le maintien de la régularité des comptes de la Confédération sur le respect du calendrier et des budgets relatifs au projet. L'AFC a accepté la recommandation du CDF et confirmé, en janvier 2018, que les points en suspens avaient pu être repérés et que le bouclage 2017 avait pu être effectué dans les délais.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est entretenue à plusieurs reprises avec le chef du DFF, afin d'évoquer notamment les raisons des retards, les mesures prises en vue de respecter le calendrier et la responsabilité du fournisseur incriminé. En novembre 2017, le chef du DFF a donné les dernières informations sur l'état d'avancement du projet, sur les prévisions en matière de coûts et de calendrier ainsi que sur les risques qui subsistaient. La délégation a noté avec satisfaction que les anciens systèmes informatiques utilisés par la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre avaient pu être remplacés, sans problème notable, par le nouveau système DIFAS à fin septembre 2017. Il s'agissait de l'étape la plus importante du programme de renouvellement intégral de l'environnement informatique de l'AFC. A la fin du premier semestre 2018, MOLIS – dernier des systèmes de base encore en fonction – sera remplacé par MEFAS, la nouvelle application utilisée pour les tâches relatives à la TVA. La clôture du projet FISCAL-IT est toujours prévue pour fin 2018; la marge budgétaire – supplément de 10 millions de francs compris – devrait être respectée.

Au dire du chef du DFF, FISCAL-IT ayant permis un accroissement considérable de l'efficacité, il est possible d'économiser 100 postes à l'AFC, postes qui seront soit réaffectés à d'autres tâches, soit supprimés. Ce processus, qui a déjà démarré, sera achevé d'ici à 2021. La délégation a prié les Cdf d'examiner, lorsqu'elles se pencheront sur les comptes d'Etat, dans quelle mesure ce potentiel d'économies aura effectivement été réalisé.

Aux yeux de la Délégation des finances, il existe toujours, malgré le remplacement réussi des systèmes utilisés par la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre, des risques qu'il ne faut pas négliger et auxquels elle accordera la plus grande attention en 2018 également. Elle se penchera aussi sur les futurs coûts d'exploitation. D'après le chef du DFF, ceux-ci correspondent grosso modo à ceux des anciens systèmes. La délégation, qui s'intéresse par ailleurs aux coûts du cycle de vie, se demande dans quelle mesure la technologie choisie pour FISCAL-IT et la renonciation à certains éléments durant la phase d'investissement entraîneront des coûts plus élevés durant la phase d'exploitation.

4.6.4 **Projet informatique clé DaziT**

En 2014, la Délégation des finances a 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. Après la réalisation, par le DFF, d'un vaste inventaire en 2015, le Conseil fédéral a décidé, en 2016, que le projet informatique «Modernisation et numérisation de l'Administration fédérale des douanes (DaziT)» serait conduit sous forme de projet clé en matière de TIC dès sa validation (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.6.4, et rapport d'activité 2015, ch. 4.6.5).

Le DFF table 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 ce que l'organisation plus efficace des processus entraîne un gain de productivité de 20 % environ, ce qui permettra de libérer 300 postes à temps plein et de les affecter au cœur de l'activité des douanes.

En mai 2017, le CDF a cherché à savoir si la solution esquissée dans le message relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'AFD (programme DaziT) était appropriée pour atteindre les objectifs visés. Il a ensuite formulé différentes suggestions à l'intention de cette dernière, qui les a toutes retenues à l'exception de l'une d'entre elles (augmentation des ressources visant à raccourcir la durée des projets). Selon le CDF, en optant pour une transformation globale, l'AFD a choisi une solution radicale, mais adéquate.

En septembre 2017, le Parlement a approuvé un crédit d'ensemble de 393 millions de francs destiné à la mise en œuvre de DaziT. Il est prévu d'échelonner les huit crédits d'engagement sur les années 2018 à 2026, l'Assemblée fédérale ayant déjà libéré la première tranche, dont le montant s'élève à 72 millions de francs. Les prochaines étapes seront débloquées par le Conseil fédéral en fonction des progrès réalisés et après consultation d'un organe tiers externe et indépendant.

En novembre 2017, le chef du DFF a informé la Délégation des finances de l'état du programme, des mesures visant à réduire sa complexité et des défis découlant de la situation en matière de ressources humaines. La délégation a expressément salué le fait que le Conseil fédéral avait déjà intégré une brève vue d'ensemble de l'état du projet DaziT dans son rapport sur l'avancée des projets informatiques clés de la Confédération alors que ce programme ne devait être reconnu comme projet informatique clé qu'à partir du 1^{er} janvier 2018.

Aux yeux de la Délégation des finances, non seulement DaziT constitue un projet capital pour la numérisation de l'administration fédérale, mais il est aussi particulièrement complexe et comporte des risques financiers élevés. La délégation suivra étroitement ce projet – comme le projet FISCAL-IT de l'AFC d'ailleurs – en accordant une attention toute particulière au respect du budget (notamment du crédit d'ensemble) et du calendrier ainsi qu'à la maîtrise de la grande complexité et des risques que cette dernière entraîne.

4.6.5 Projets informatiques clés concernant la migration vers le centre de calcul CAMPUS

Le projet de migration vers le centre de calcul CAMPUS (MigCC2020) est censé durer de 2016 à fin 2024. Il est scindé en deux projets informatiques clés (DFJP CC 2020 et Migration CC CAMPUS OFIT 2020). Le Conseil fédéral prévoit d'investir près de 82 millions de francs dans le centre de calcul CAMPUS. Après déduction des prestations propres de l'administration fédérale, c'est un crédit d'ensemble de 41,2 millions de francs, approuvé par l'Assemblée fédérale en septembre 2017, qui permettra de réaliser la migration et le déménagement des centres de calcul. Ce crédit court sur les années 2018 à 2020 et comprend les volets relatifs au Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP) (21,8 millions, y c. 15 % de réserves) et à l'OFIT (19,4 millions, y c. 15 % de réserves). L'OFIT coordonne la planification et la réalisation du projet. La migration et le déménagement sont toutefois de la responsabilité de chaque fournisseur de prestations informatiques. La coordination assurée par l'OFIT inclut l'harmonisation avec le fournisseur militaire de prestations informatiques, soit la Base d'aide au commandement (BAC), et avec le maître d'œuvre, soit armasuisse Immobilier.

Le projet Migration CC CAMPUS OFIT 2020 consiste dans la conception et la mise en place de toute l'infrastructure informatique du nouveau centre de calcul CAMPUS, à Frauenfeld. En font notamment partie l'infrastructure que l'OFIT exploite pour ses clients ainsi qu'une stratégie détaillée pour l'installation et l'exploitation des infrastructures informatiques de l'OFIT. Ce projet porte en outre sur la migration des applications et des services de l'OFIT vers le centre de calcul CAMPUS – lesquels se trouvent actuellement au centre de calcul Titanic – et, enfin, sur le démantèlement de l'infrastructure qui sera devenue superflue.

En avril 2017, la Délégation des finances s'est penchée pour la première fois sur ce projet informatique clé et a chargé le CDF de procéder à une analyse de risque concernant la construction, la migration, le déménagement et l'exploitation. Celui-ci a alors constaté que le projet de construction Campus s'apprêtait à entrer dans la phase «Réalisation de la 1^{ère} étape». Le calendrier actualisé du projet prévoit, après une actualisation des besoins des fournisseurs de prestations civils, un report de la deuxième étape, «Mise en place». Il ressort du rapport de situation à fin juin 2017 que les pièces qui devaient être fournies ne l'ont pas toutes été dans les délais. De plus, il y a encore de nombreuses interdépendances entre les différents projets informatiques clés et d'autres projets connexes, lesquelles ont parfois une influence considérable sur certains projets et, partant, sur le progrès de l'ensemble.

Selon le rapport de situation de fin juin 2017, le projet Migration CC CAMPUS OFIT 2020 se déroule conformément au calendrier pour ce qui est de l'OFIT et son initialisation est terminée. Par contre, le CSI-DFJP a prolongé l'initialisation du projet DFJP CC 2020 jusqu'au printemps 2018, car des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires, pour des raisons économiques et techniques, au sujet de l'option de migration qui a été choisie (cf. ch. 4.4.3).

Dans son rapport d'audit de décembre 2017, le CDF juge que la forme d'organisation retenue pour le service central de coordination au sein de l'OFIT est appropriée à ce stade de la planification. Il recommande à l'OFIT de vérifier périodiquement si

le service de coordination constitue la «charnière» idéale pour le succès du projet ou s'il devrait être doté de compétences accrues. Les coûts de ce service ont été imputés à la réserve de la Confédération pour 2016 et supportés par l'OFIT et l'UPIC pour 2017. Pour 2018, les parties ont déjà convenu d'une clé de répartition et d'un financement commun. Le maintien du service de coordination en 2019 et les années suivantes n'est pas encore définitivement établi sur les plans contractuel et financier. Pour le CDF, l'existence de cet organe clé est indispensable et doit être garantie. L'inventaire des systèmes et des données du projet de migration de l'OFIT est encore incomplet. Etant donné les différentes phases des projets, il n'est guère aisé de planifier les acquisitions. D'après le CDF, il y aurait lieu de procéder quand même à une coordination tant du point de vue technologique que du point de vue économique. Il n'était pas envisageable de grouper les risques pour la sécurité au niveau des projets. C'est la raison pour laquelle le CDF a recommandé l'établissement d'une méthode adéquate pour le recensement des risques présentés par chaque projet. Par ailleurs, les documents relatifs à la sécurité des applications existantes doivent être tenus à jour et, au besoin, leur actualisation doit être opérée.

4.6.6 **Autres projets informatiques clés du DFF**

Le *programme SPT 2020* porte non seulement sur la mise à disposition des nouveaux systèmes de postes de travail informatique (SPT), mais aussi sur leur compatibilité avec les applications spécialisées des offices ainsi que sur l'harmonisation des plateformes de production des prestataires. Les applications spécialisées essentielles des unités administratives devront obligatoirement être compatibles avec Windows 10. Les retards pris au niveau du programme SPT 2020 se répercutent directement sur le programme GENOVA (cf. ch 4.1.2).

La Délégation des finances considère que le respect des délais de mise en œuvre est menacé en particulier par le nombre d'applications spécialisées, par la nécessité d'adapter leur compatibilité avec Windows 10 ainsi que par le fait qu'il est prévu que la nouvelle version du système d'exploitation sera mise à jour à intervalles plus réguliers. Pour la délégation, il importe, avant le passage à Windows 10, de déterminer quelles sont les applications spécialisées qui sont vraiment nécessaires et quelles sont celles qui pourraient être remplacées par des logiciels standard. Des dérogations à la norme (spécifications individuelles, configurations spéciales, choix entre différentes versions du système d'exploitation) ne devraient être autorisées que dans des cas très exceptionnels.

Aucun élément particulier n'est à relever concernant les projets informatiques clés *Mise en œuvre d'une nouvelle architecture de réseau pour la Confédération (UNB)* et *Gestion des identités et des accès (IAM)*, pour lesquels aucune mesure n'a été nécessaire au niveau de la haute surveillance financière concomitante. La Délégation des finances évaluera l'avancement de ces projets en se fondant sur le prochain rapport du Conseil fédéral à ce sujet.

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

4.7.1 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 du pays. 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 528 millions de francs pour 29 navires au total (état: mi-janvier 2018). Le 21 décembre 2016, le Conseil fédéral a décidé de ne pas demander au Parlement le renouvellement du crédit-cadre de cautionnement arrivant à échéance fin juin 2017, en raison des risques élevés représentés par les cautionnements destinés au financement des navires de haute mer, de la baisse de l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, et du volume toujours important de la flotte suisse de haute mer même après la vente des navires intervenue en 2017. Ainsi, les derniers cautionnements prendront fin en 2032.

Le secteur de la navigation maritime du monde entier connaît depuis 2008 une grave crise économique qui n'épargne pas les armateurs suisses. Le contexte économique dans lequel évoluent plusieurs navires cautionnés par la Confédération est tendu au point qu'il a fallu solliciter des cautionnements en 2017. Si l'évolution positive observée actuellement sur les marchés devait se confirmer à long terme, on pourrait escompter un rétablissement des sociétés concernées, réduisant d'autant la probabilité de nouvelles sollicitations de cautionnement.

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 depuis le milieu de l'année 2015. Le DEFR l'a tenue au courant de manière régulière et transparente de la situation concernant les 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 (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.7.5). Aujourd'hui comme hier, la Confédération entend réduire les risques liés aux cautionnements et diminuer au maximum le préjudice qu'elle subirait en cas de risque de sollicitation ou de sollicitation effective. En sa qualité d'organe chargé de la haute surveillance parlementaire sur les finances, la Délégation des finances est favorable à ce principe.

Crédit supplémentaire destiné à honorer des cautionnements de la Confédération

Dès l'été 2015, avec la crise de liquidités ayant frappé les sociétés maritimes SCL et SCT, il est apparu qu'une vente ou une liquidation avec sollicitation de cautionnement de navires de haute mer entraînerait des pertes considérables pour la Confédération. Dès le début de la crise, le DEFR a exploité toutes les possibilités juridiques visant à garantir leur assainissement ou, au moins, la poursuite de l'exploitation jusqu'à la vente des navires. Finalement, la vente de gré à gré des navires concernés et la sollicitation des cautionnements étaient devenues inévitables. Le Conseil fédéral a donc demandé au Parlement, le 16 mai 2017, un crédit supplémentaire de 215 millions de francs visant à honorer les cautionnements que la Confédération avait garantis aux armateurs SCL et SCT, devenus insolvable (cf. message du 16 mai 2017 concernant le supplément Ia au budget 2017, objet 17.007). Les treize navires concernés étaient au bénéfice de cautionnements de la Confédération pour un montant total de 254 millions de francs. Le produit estimé de la vente et les amortissements ont été retranchés de ce chiffre pour obtenir le montant du crédit supplémentaire (215 millions de francs).

Les Commissions des finances se sont penchées sur la demande du Conseil fédéral le 18 et le 19 mai 2017 et les Chambres fédérales ont approuvé le crédit supplémentaire à la session d'été 2017.

Vente des navires et liquidation des compagnies

Les contrats de vente ont été signés dès la clôture des débats aux conseils, puis les acheteurs se sont acquittés de l'avance convenue correspondant à 10 % du prix de vente (conforme à la pratique sur le marché). Quant au transfert des navires proprement dit, ce fut une opération extrêmement complexe qui a pris plusieurs mois: le dernier navire a été remis à son acheteur le 22 septembre 2017. La liquidation des différentes sociétés a été effectuée selon la procédure ordinaire, qui n'était pas encore close fin 2017. Après le transfert des navires, la Confédération a utilisé le produit de la vente et le montant du crédit supplémentaire pour honorer les cautionnements auprès des banques. Comme ce processus n'est pas terminé, le montant définitif de la perte pour la Confédération n'est pas encore connu.

D'autres armateurs suisses, bénéficiant eux aussi de cautionnements de la Confédération, sont touchés par la crise. Comme jusqu'ici, la Confédération a pour stratégie de réduire les risques liés aux cautionnements ou de diminuer au maximum le préjudice éventuel. Celui-ci dépend dans une large mesure de la manière dont le marché se rétablit, du carnet de commande des sociétés concernées et des taux d'affrètement. Selon les estimations actuelles, le risque de pertes encouru par la Confédération s'élève à une, voire quelques centaines de millions de francs. On peut légitimement espérer que, sauf crise économique imprévue, la situation des armateurs poursuivra son embellie et que le risque de perte pour la Confédération continuera de diminuer. La Délégation des finances gardera un œil attentif sur l'évolution de la situation.

*Enquête administrative du CDF:
mise en œuvre des recommandations et inspection des Commissions de gestion*

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est aussi longuement penchée sur la mise en œuvre des recommandations émises dans le cadre de l'enquête administrative susmentionnée, menée par le CDF au sein de l'OFAE sur mandat du DEFR. Elle a pris acte du fait que, selon le DEFR, toutes les recommandations ont entre-temps été mises en œuvre et que les mesures engagées déploient leurs effets. L'organe de révision interne nouvellement créé procédera à un examen de ces mesures. La mise en œuvre des recommandations doit contribuer substantiellement à réduire les risques liés aux cautionnements.

Le 25 septembre 2017, les Commissions de gestion ont décidé d'ouvrir une procédure d'inspection sur les cautionnements de la flotte suisse de haute mer. Cette inspection porte sur des points n'ayant pas fait l'objet de l'enquête administrative du CDF, à savoir la surveillance exercée par le DEFR sur l'OFAE, la surveillance exercée par l'ensemble du Conseil fédéral ainsi que la manière dont ce dernier est informé, la surveillance exercée par le DFAE sur l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM), le rôle du CDF à la lumière de ses contrôles effectués à l'OFAE en 2010 et 2014 et les enseignements tirés de cette affaire pour les autres cautionnements de la Confédération et pour la gestion des risques de la Confédération. Afin que les tâches soient réparties efficacement entre les organes chargés de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances considère qu'il appartient aux CdG d'analyser les événements survenus dans le passé. Sur proposition des CdG, la Délégation des finances étudie pour sa part le processus de vente des navires dans le cadre de ses activités de haute surveillance concomitante liées au dossier de la flotte suisse de haute mer.

*Collaboration entre l'Office suisse de la navigation maritime et l'Office fédéral
pour l'approvisionnement économique du pays*

L'OSNM, rattaché au DFAE, exerce la surveillance sur la marine marchande suisse. Il lui incombe ainsi de vérifier que les armateurs respectent les prescriptions légales en matière de sécurité, de protection de l'environnement et d'équipage; c'est aussi cet office qui est chargé d'établir les lettres de mer (équivalent du permis de circulation pour un bateau). En 2016 et 2017, le CDF a effectué un audit au sein de l'OSNM, qui a porté notamment sur sa collaboration avec l'OFAE, lequel est compétent en matière d'octroi et de gestion de cautionnements destinés à financer l'achat de navires de haute mer.

Cet audit a révélé des lacunes dans la collaboration entre les deux offices. Le CDF a alors demandé à l'OSNM et à l'OFAE de présenter une stratégie commune de surveillance pour écarter les risques encourus par la Confédération en matière de réputation et de finances. La Délégation des finances, qui a reconnu la nécessité de prendre des mesures, s'est entretenue à ce sujet avec les chefs du DFAE et du DEFR entre septembre et novembre 2017. Ces derniers ont souligné que l'OSNM et l'OFAE devaient collaborer plus étroitement, précisant que les deux offices avaient déjà signé fin août 2017 une convention visant à régler de manière contraignante une coopération jusqu'alors informelle. Cependant, même si elles coordonnent un peu plus leurs actions, les deux autorités continuent cependant de mener leurs inspec-

tions chacune de leur côté, car leurs compétences respectives sont régies par des bases légales différentes. De plus, la convention de coopération prévoit que l'OSNM et l'OFAE se concertent en vue de définir des instruments de contrôle communs et d'accroître ainsi sensiblement la fréquence des inspections. La Délégation des finances salue ce nouveau modèle de coopération.

4.7.2 Secrétariat général du DEFR: gouvernance du Domaine des EPF

La Délégation des finances suit intensivement les questions de gouvernance du Domaine des EPF depuis 2013, en particulier les projets de partenariat public-privé de l'EPFL. En 2016, elle s'est intéressée tout particulièrement à la gestion des immeubles du Domaine des EPF. Elle a mené des discussions approfondies 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. La délégation a abordé ces questions lors d'une visite d'analyse qu'elle a effectuée à Lausanne et à Genève. Lors d'un entretien avec le président du Conseil des EPF, qu'elle a organisé en février 2017, elle a pu constater que le Conseil des EPF partageait les attentes et les recommandations que le CDF et elle-même avaient formulées. Elle a également appris que diverses mesures avaient été prises (pour de plus amples informations, voir ch. 4.7.1 du rapport d'activité 2016).

En septembre 2017, la délégation s'est entretenue avec le nouveau président de l'EPFL, qui lui a fait part de son point de vue concernant les éléments mentionnés ci-après. La délégation se félicite en particulier de ce que l'EPFL se soit dotée d'une nouvelle direction clairement restructurée.

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 pour un coût total de 224 millions de francs, en recourant à un modèle de financement alternatif. Dans un audit, le CDF a cependant indiqué que les conditions offertes aux tiers semblaient excessivement avantageuses; il a alors recommandé d'envisager la possibilité de reprendre de manière anticipée le droit de superficie pour les bâtiments. La Délégation des finances partage ce point de vue; quant au président de l'EPFL, il a assuré qu'il étudierait soigneusement cette possibilité.

D'après la Délégation des finances, la Suisse est à la traîne dans le domaine de la cybersécurité (cf. ch. 3.3.4), alors que la cyberdéfense revêt une importance fondamentale pour notre pays. Le président de l'EPFL, qui partage cet avis, est lui aussi inquiet du retard technologique pris dans ce secteur par la Suisse par rapport à d'autres Etats: à ses yeux, il est urgent que le Parlement agisse rapidement. En revanche, la Délégation des finances est heureuse de constater que l'EPFL et huit partenaires institutionnels et industriels ont annoncé, en décembre 2017, la création d'un centre de compétences dans le domaine de la sécurité informatique, de la protection des données et du respect de la vie privée.

4.7.3 **Projet informatique clé SIPACfuture**

Le système de paiement des caisses de chômage (SIPAC) est en service depuis 1993. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage avait lancé en 2013 un projet, intitulé novoSIPAC, qui visait à remplacer le système informatique utilisé par l'assurance-chômage. Après une réévaluation complète du projet, ce dernier a été interrompu au milieu de l'année 2015. En effet, sur le plan technique et vu le délai de réalisation prévu, les objectifs initialement fixés n'auraient pu être atteints qu'au prix de risques extrêmement élevés. Après l'interruption du projet, le SECO a identifié la possibilité de réaffecter des ressources pour un montant de 3,75 millions de francs à un nouveau projet. La Délégation des finances avait alors constaté que l'abandon du projet s'était déroulé de manière structurée et pertinente et avait estimé que le dommage financier de 350 000 francs qui avait résulté de cet abandon était raisonnable. 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. Le CDF juge la nouvelle orientation de la stratégie informatique de l'AC appropriée. Après cet abandon, l'exploitation de l'ancien système a continué d'être assurée par la même entreprise dans le cadre d'un nouveau contrat de maintenance (voir rapports d'activité 2015, ch. 4.7.4 et 2016, ch. 4.7.3).

Le projet SIPACfuture, initialisé mi-2016 pour succéder à novoSIPAC, constitue une nouvelle tentative de moderniser et de continuer à numériser les tâches et les processus des organes d'exécution de la loi sur l'assurance-chômage. Durant l'année sous revue, le Conseil fédéral a défini ce nouveau projet comme projet informatique clé et a informé la Délégation des finances de la situation du projet mi-2017. Le projet SIPACfuture sera financé par l'assurance-chômage, qui estime son coût global – charges de personnel interne à l'administration incluses (Confédération et organes d'exécution décentralisés) – à quelque 115 millions de francs. Il doit être mis en œuvre d'ici à 2021 au plus tard.

La délégation a pris acte du fait que le projet est en bonne voie. Ce dernier a été adjugé – sous réserve d'un éventuel recours – en novembre 2017, au terme d'une procédure de sélection effectuée conformément aux directives de l'OMC. Outre un mandat de base de 5,8 millions de francs, l'adjudication comprend des options à hauteur de 102 millions de francs pour les années 2018 à 2029, couvrant les mises en production de base, les licences, la maintenance et le développement de la nouvelle solution SIPAC.

La Délégation des finances prend acte du fait que, comme pour les autres projets informatiques clés, le manque de ressources disponibles en personnel interne à l'administration représente un risque, lequel peut être réduit par l'engagement de collaborateurs externes (voir également ch. 3.3.2).

S'agissant de la gouvernance de l'assurance-chômage, la Délégation des finances a, en mars 2015, invité le chef du DEFR à adapter l'organisation structurelle de cette assurance. D'après elle, cette organisation doit, comme l'avait préconisé le professeur Urs Saxer dans son rapport d'enquête administrative de juillet 2014, être soit entièrement intégrée dans le SECO, soit entièrement externalisée de l'administration fédérale. Selon le chef du DEFR, le fonctionnement et la gouvernance du travail de

la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage devraient être soumis à un examen au cours du deuxième semestre 2018 et la délégation devrait ensuite être informée des résultats de cet examen. De son côté, la Délégation des finances a chargé le CDF de soumettre la gouvernance à un audit en 2017. Les travaux en question ne sont pas encore achevés.

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

4.8.1 Assainissement du tunnel du Weissenstein

Le tunnel du Weissenstein est situé sur le tronçon ferroviaire Soleure – Moutier. Dédié au transport régional de voyageurs, il est en mauvais état et nécessite des investissements pour des raisons de sécurité. L'OFT a examiné, conjointement avec les cantons de Berne et de Soleure ainsi qu'avec le concours d'experts externes, les différentes variantes d'assainissement. Les scénarios impliquant la fermeture du tunnel et la mise en place de nouvelles liaisons par bus ont également été évalués. La fermeture du tunnel présente la solution la plus économique, mais elle entraîne des temps de parcours beaucoup plus longs. Les cantons de Berne et de Soleure se sont clairement prononcés en faveur de la réfection du tunnel. L'Office fédéral des transports a décidé le 14 février 2017 d'assainir le tunnel du Weissenstein. La Confédération prendra en charge les coûts de 85 millions de francs via le fonds d'infrastructure ferroviaire. Ces travaux permettront de rendre le tunnel exploitable pour une période de 25 ans.

Lors de l'entretien avec la cheffe du DETEC qui a eu lieu au mois de mai, la Délégation des finances a examiné le rapport du CDF daté du 12 avril 2017. Le CDF constate que la comparaison de divers scénarios présente, du point de vue économique, une différence de 120 millions de francs en faveur de la fermeture du tunnel. Le document souligne également que cette ligne est peu fréquentée. De fait, moins de 600 passagers empruntent chaque jour le tronçon Oberdorf et Gänsbrunnen. Le taux de couverture se monte en 2016 à 21,8 %. Si ce taux devenait inférieur à 20 %, la Confédération ne serait plus tenue d'indemniser l'offre de transport régional de voyageurs. Le CDF est d'avis que l'assainissement du tunnel du Weissenstein contredit les principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi ménager des fonds énoncés à l'art. 12 al. 4 de la loi sur les finances de la Confédération. Il craint que ce cas ne fasse office de précédent. La cheffe du DETEC a fait savoir à la Délégation des finances qu'elle ne partage pas le point de vue du CDF. La loi fédérale sur les chemins de fer et celle sur le transport de voyageurs énoncent clairement la manière de procéder en pareil cas. L'évaluation ne doit pas uniquement se faire à la lumière de la loi sur les finances, mais également tenir compte de la politique régionale, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et des besoins des personnes handicapées. La réfection du tunnel du Weissenstein est, malgré son coût élevé, la solution conforme à la loi la plus efficace.

La Délégation a décidé de poursuivre l'examen de ce dossier et d'approfondir lors du prochain entretien avec la cheffe du DETEC comment le financement du transport régional de voyageurs pourrait être assuré par les cantons concernés si le degré

de couverture des frais devait tomber au-dessous du seuil minimal de 20 %, seuil en dessous duquel la Confédération ne serait plus tenue de verser de contribution. La situation relative au tronçon Soleure-Moutier est particulière du fait que, en 2021, Moutier quittera le canton de Berne pour rejoindre celui du Jura.

4.8.2 Futur de la haute surveillance concomitante de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales (DSN) exerce la haute surveillance du Parlement sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) depuis le début de 1999. En avril 2017, elle a pris la décision de principe de se dissoudre à la fin de la présente législature, avec effet au 1^{er} décembre 2019. Après la suppression de la DSN, la compétence et la responsabilité de la haute surveillance relative à la construction et à la mise en service de la NLFA incombera dès lors – comme c’était déjà le cas avant 1999 – aux organes de surveillance permanents du Parlement, tels qu’ils sont prévus par la loi sur le Parlement, à savoir les Commissions des finances, les Commissions de gestion et la Délégation des finances. C’est pourquoi, au cours de l’année sous revue, la DSN a aussi invité la Délégation des finances, en plus des commissions dont sont issus ses membres (Commissions des finances, Commissions de gestion et Commissions des transports et des télécommunications), à prendre position sur sa décision.

Vers la fin du premier semestre 2017, la Délégation des finances a écrit à la DSN qu’elle soutenait expressément sa décision, en se déclarant prête à reprendre à sa charge la haute surveillance concomitante relative à la construction de la NLFA, et ce jusqu’à la fin du projet, en coordination avec les Commissions des finances et les Commissions de gestion. Etant donné que les deux délégations de surveillance ont les mêmes droits et obligations, ainsi qu’une organisation et des méthodes de travail analogues, il est certain que la Délégation des finances pourra assurer la poursuite de la haute surveillance concomitante en maintenant le rythme actuel de ses séances et qu’elle pourra aussi intervenir rapidement en cas d’événements susceptibles d’intéresser la haute surveillance. Dans la perspective du transfert des tâches et responsabilités aux organes de surveillance permanents du Parlement, la Délégation des finances a demandé à la DSN d’établir un rapport final, dans lequel elle devra donner son appréciation des coûts, de l’utilisation des crédits, du respect de la planification et des risques pour l’ensemble de la NLFA au premier semestre 2019, indiquer quelles tâches devront encore être terminées après 2019 et à quelles parties du projet la Délégation des finances devra vouer une attention particulière.

Les présidents et les présidentes des Commissions des finances, des Commissions de gestion, des Commissions des transports et des télécommunications, de la Délégation des finances et de la Délégation de surveillance de la NLFA se sont rencontrés à la mi-septembre 2017 afin de coordonner les modalités de la dissolution de la DSN. Il a notamment été décidé que la Délégation des finances sera responsable de la haute surveillance concomitante relative à la réalisation de la NLFA dès le 2 décembre 2019, et ce jusqu’à la clôture du projet. Cela permet d’éviter que, à l’avenir, plusieurs commissions et sous-commissions n’examinent simultanément et de ma-

nière approfondie les derniers travaux en rapport avec la réalisation de cet ouvrage. Cette attribution n'affecte pas les compétences des Commissions des finances pour l'examen du budget et des comptes du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), celles des Commissions de gestion pour l'examen du domaine de la NLFA dans le rapport de gestion du Conseil fédéral, et celles des Commissions des finances ainsi que des Commissions de gestion pour la haute surveillance parlementaire de l'exploitation de la NLFA.

4.8.3 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 le système MOFAD qui traite actuellement les données sur l'admission à la circulation et les contrôles de cette dernière en Suisse et dans la Principauté du Liechtenstein. MOFAD comprend les trois registres MOFIS (immatriculation des véhicules), Faber (admission des conducteurs) et ADMAS (mesures administratives) et repose sur une technologie stable, mais en partie obsolète. Il y a plus de dix ans, l'OFROU a décidé de le remplacer par le système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC).

Ce projet, qui a démarré en 2005, a été qualifié de projet clé en matière de TIC par le Conseil fédéral en 2013. Le total des coûts se situe à 73,7 millions de francs. L'introduction du SIAC, qui a été reportée à plusieurs reprises, est désormais fixée au printemps 2018. Compte tenu de ces multiples reports, ce projet a déjà occupé la Délégation des finances ces dernières années (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.8.4)

En mai 2017, la cheffe du DETEC a présenté à la Délégation des finances dans le cadre d'un entretien les raisons du nouveau report d'introduction et l'état d'avancement du projet. Elle a expliqué que le projet se déroulait désormais normalement et que l'office avait tiré les leçons du passé aussi bien du point de vue organisationnel que des ressources.

En novembre 2017, la Délégation des finances a réexaminé ce dossier en se fondant sur le rapport semestriel du Conseil fédéral sur l'avancement des projets clés en matière de TIC, sur le troisième rapport du CDF, daté du 16 octobre 2017, ainsi que sur la lettre que la CdG-E lui a adressée le 22 août 2017. Elle a pris acte du fait que l'OFROU, en collaboration avec l'OFIT et la société en charge du projet, a pu résoudre trois des quatre problèmes majeurs ayant empêché l'introduction du nouveau système en 2015. Le système fonctionnait fin 2017 de manière stable et la collaboration entre les différents partenaires était qualifiée de convenable. De plus, les performances du système avaient pu être améliorées ces derniers mois. L'OFROU, pour qui l'introduction du système est prioritaire, se chargera de l'augmentation de la performance dans un deuxième temps; pour ce faire, il procédera à des allègements de l'architecture complexe du système et y apportera des améliorations a posteriori.

Depuis que la Délégation des finances se charge de la surveillance du projet, elle considère que des temps de réponse acceptables constituent, pour les utilisateurs, l'un des principaux éléments du projet. C'est pourquoi elle considère que la perfor-

mance du système global constitue toujours un risque, malgré les améliorations apportées. L'introduction prévue à Pâques 2018 pourrait encore être compromise si les mesures effectuées laissaient apparaître que les performances restent insuffisantes. La Délégation des finances attend des responsables de projet qu'ils mettent tout en œuvre afin que les performances puissent être accrues dans le cadre du projet actuel, avant l'introduction du système, et non pas dans le cadre d'un projet subséquent. A l'instar de la CdG-E, elle considère que, dans le futur, l'avis des utilisateurs sera déterminant pour évaluer la performance de l'application.

Les questions encore en suspens, notamment la performance du système, la clarification des responsabilités juridiques, la pénurie de personnel et l'utilisation correcte de l'analyse de la valeur acquise, seront approfondies en 2018.

Recommandations de la Délégation des finances

Nouvelles recommandations

Recommandation de la Délégation des finances du 10 janvier 2018 à l'attention du Département fédéral de l'intérieur (DFI; cf. ch. 3.2.3)

Avis du Conseil fédéral

État

Contribution de la Confédération aux cantons au titre des prestations complémentaires à l'AI

La Délégation des finances recommande au chef du DFI de procéder à une révision de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI) d'ici à la fin 2018 au plus tard. Afin d'éviter les résultats contraires au droit, il s'agit de remplacer par une disposition conforme à la loi sur les prestations complémentaires (LPC) la règle actuelle selon laquelle la part de la Confédération est calculée en fonction des chiffres du dernier mois de l'année précédente.

Le chef du DFI confirme que la réglementation actuelle régissant le calcul de la contribution fédérale aux prestations complémentaires peut donner des résultats non satisfaisants. C'est pourquoi l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), compétent en la matière, va préparer une révision de l'ordonnance concernée, qu'elle mettra en consultation dans le courant du premier semestre 2018. Le chef du DFI présentera à la Délégation des finances le projet d'ordonnance et les résultats de la consultation en automne 2018. La modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019. La contribution de la Confédération pour 2019 devrait être calculée sur la base des chiffres relatifs à un mois de l'année considérée.

Le DFI a accepté la recommandation.
La mise en œuvre est prévue pour le début de l'année 2019.

Cinq recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 concernant le contrôle des acquisitions (cf. ch. 3.4.2)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à définir, au plus tard pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LMP, une stratégie cohérente de la Confédération en matière d'acquisitions. Cette stratégie contiendra des orientations et des objectifs bien précis, qui serviront de cadre aux services d'achat de la Confédération lorsqu'ils devront définir et mettre en œuvre leurs propres objectifs opérationnels. La mise en œuvre des objectifs sera pilotée et vérifiée au moyen du contrôle stratégique des marchés publics, qui devra être utilisé non seulement comme un instrument de reporting, mais aussi comme un instrument d'aide à la conduite.

La Délégation des finances attend l'avis du Conseil fédéral d'ici au printemps 2018.

Le Conseil fédéral n'a pas encore rendu son avis.

Réformer les procédures d'acquisition de la Confédération

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral, dans un premier temps, à transformer les procédures d'acquisition en vigueur dans l'administration fédérale en des procédures d'acquisition standard, applicables à l'ensemble de la Confédération, et à placer celles-ci sous une conduite homogène (responsabilité des procédures). Les objectifs sont les suivants: garantir une plus grande rapidité des procédures d'acquisition au sein de l'administration, réduire leurs coûts, créer des synergies et réaliser des économies d'échelle. La Délégation des finances suggère au Conseil fédéral, dans un deuxième temps, d'examiner dans quelle mesure il serait nécessaire d'adapter la structure actuelle de la Confédération en matière d'acquisitions – qui comporte des services d'achat centraux, différents organismes d'achat décentralisés sis auprès de services demandeurs, la Conférence des achats de la Confédération (CA) et la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) – aux procédures d'acquisition standard.

La Délégation des finances attend l'avis du Conseil fédéral d'ici au printemps 2018.

Le Conseil fédéral n'a pas encore rendu son avis.

Cinq recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 concernant le contrôle des acquisitions (cf. ch. 3.4.2)	Avis du Conseil fédéral	Etat
<i>Approuver et publier le nouveau rapport complet</i>		
<p>La Délégation des finances invite le Conseil fédéral:</p> <ul style="list-style-type: none"> – à approuver – et non plus simplement à en prendre acte –, à partir du rapport 2017, le nouveau rapport complet «Controlling des achats» destiné au Conseil fédéral et à la Délégation des finances, en se fondant sur l'annexe 3A de l'Org-OMP, avant de le transmettre à la Délégation des finances, assorti de sa propre appréciation et d'indications sur les éventuelles mesures décidées par le Conseil fédéral; – à publier, à partir du rapport 2017, systématiquement le rapport complet, afin d'accroître encore la transparence dans le domaine des acquisitions de l'administration fédérale. 	La Délégation des finances attend l'avis du Conseil fédéral d'ici au printemps 2018.	Le Conseil fédéral n'a pas encore rendu son avis.
<i>Rapport annuel des services d'achat centraux de la Confédération</i>		
La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à faire en sorte que, à partir de 2018, les services d'achats centraux de la Confédération – du moins les trois principaux d'entre eux (armasuisse, l'OFROU et l'OFCL) – établissent et publient un rapport annuel conjoint sur les marchés publics qu'ils adjugent, sur le modèle du rapport annuel de l'OFROU.	La Délégation des finances attend l'avis du Conseil fédéral d'ici au printemps 2018.	Le Conseil fédéral n'a pas encore rendu son avis.
<i>Améliorer la qualité des données du contrôle des achats</i>		
La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de continuer à améliorer la qualité des données destinées au contrôle des achats, en introduisant un système unique de gestion des données de base dans l'administration fédérale et en édictant des directives claires pour la saisie des données relatives aux acquisitions.	La Délégation des finances attend l'avis du Conseil fédéral d'ici au printemps 2018.	Le Conseil fédéral n'a pas encore rendu son avis.

Recommandation de la Délégation des finances du 14 décembre 2017 à l'attention du Département fédéral de l'environnement, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Suppression d'une subvention mineure

La Délégation des finances recommande à la cheffe du DETEC d'examiner la suppression de l'aide financière destinée au Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois (subvention mineure).

La cheffe du DETEC partage l'avis de la Délégation des finances, qui considère, d'une part, que le montant de 770 000 francs constitue une subvention modique et, d'autre part, que les manquements constatés par le CDF rendent impossible le maintien du fonds sous sa forme actuelle. Il s'agit cependant d'un instrument existant depuis de nombreuses années, qui a l'avantage d'être soutenu conjointement par la Confédération et les cantons. L'organisation à l'échelon cantonal des services forestiers permet la mise en place de la coopération requise. La Conférence pour forêt, faune et paysage partage cet avis.

C'est pourquoi le DETEC étudie, avec les cantons, l'opportunité de mettre en place une autre solution d'ici 2019 au plus tard afin que la modification nécessaire puisse être effectuée tout en maintenant le niveau de qualité actuel. La dissolution du fonds est aussi une option qui sera examinée dans ce cadre. L'OFEV a entamé les travaux correspondants.

Le DETEC a accepté la recommandation.

La mise en œuvre est différée.

Recommandations en suspens

Recommandation de la Délégation des finances du 5 mars 2014 à l'attention du Conseil fédéral (cf. ch. 3.3.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Développement du contrôle de gestion en matière informatique

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

Le Conseil fédéral a édicté des directives ad hoc. Pour éviter de diluer les responsabilités, il renonce toutefois à une centralisation du contrôle de gestion. La Délégation des finances maintient 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 informatiques clés.

La délégation poursuivra ultérieurement l'examen d'une centralisation éventuelle du contrôle de gestion.

Recommandation de la Délégation des finances du 11 juin 2015 à l'attention du Conseil fédéral concernant l'informatique de la Confédération (cf. ch. 3.3.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

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.

L'élaboration des directives sur la gouvernance de l'architecture informatique a pris du retard. Le Conseil fédéral ne s'y attellera qu'à partir du premier semestre 2018.

Le Conseil fédéral a pris une décision concernant la gestion du portefeuille, dont la Délégation des finances critique la portée trop faible.

Aucun calendrier ne peut encore être défini s'agissant de la révision de l'OIAF.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre est différée.

Recommandations de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 concernant la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019 (cf. ch. 3.3.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Pilotage et gestion centralisés

La Délégation des finances est clairement de l'avis que la gestion et le pilotage centralisés doivent encore être renforcés s'agissant des fonctions transversales. Elle escompte qu'avec la nouvelle stratégie informatique, l'UPIC assumera sa fonction de façon plus énergique que par le passé et qu'elle développera le pilotage global de l'informatique de la Confédération. A cette fin, il est impératif de définir une architecture informatique de l'administration fédérale, mais aussi de viser une plus grande 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 ci-dessus les explications sous «*Planification informatique à moyen terme*»

La recommandation a été acceptée.
La mise en œuvre est différée.

Recommandations de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 concernant la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019 (cf. ch. 3.3.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

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 pour les années 2016 à 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.

Les mesures demandées par la Délégation des finances sont déjà prévues par la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 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, est cependant différée et ne pourra manifestement pas être totalement réalisée d'ici à 2019.

Dans ce contexte, la Délégation des finances soutient expressément deux recommandations formulées par le CDF à l'attention du Conseil fédéral. Celui-ci est invité à renforcer le rôle de l'UPIC de sorte qu'elle puisse piloter l'architecture d'entreprise de la Confédération, et à reconsidérer le rôle du Conseil de l'architecture de la Confédération. Le CDF a également recommandé à l'UPIC de garantir la cohérence entre les grands projets informatiques, d'une part, et la future architecture d'entreprise de la Confédération, d'autre part.

La recommandation a été acceptée.
La mise en œuvre est différée.

Révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale

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).

La date de révision de l'OIAF dépend de la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019, dont la mise en œuvre prend du retard.

La recommandation a été acceptée.
La mise en œuvre est différée.

Recommandation de la Délégation des finances du 16 mars 2015 à l'attention du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

Avis du département

Etat

Réorganisation du fonds de compensation de l'AC

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.

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 1^{er} janvier 2016. Le mode de fonctionnement et la gouvernance de l'assurance-chômage devraient être remaniés au cours du deuxième semestre 2018. D'ici là, le DEFR renonce à adapter les bases légales.

La recommandation a été acceptée.
La mise en œuvre est encore en suspens.

Recommandations liquidées en 2017

Recommandation de la Délégation des finances à l'attention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral	Etat
<p><i>Révision de la législation fédérale sur les marchés publics (LMP)</i></p> <p>La Délégation des finances avait adressé trois recommandations au Conseil fédéral, dont ce dernier a largement tenu compte dans le projet mis en consultation.</p> <p>Premièrement, elle avait recommandé de créer, dans le cadre du contrôle des achats interdépartementaux, un instrument permettant d'identifier les fournisseurs qui ont fait l'objet de plusieurs avertissements pour non-respect de leurs obligations contractuelles (par exemple en matière de qualité ou de délais) et de les signaler au moins aux adjudicateurs de la Confédération (liste de «moutons noirs»).</p> <p>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).</p> <p>Enfin, 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 qui dispose que ce droit de regard doit faire l'objet d'une convention.</p>	<p>Le Conseil fédéral a mis en œuvre les trois recommandations dans le sens souhaité par la Délégation des finances, dans le cadre du projet envoyé en consultation et dans le cadre du message concernant la révision totale de la LMP (17.019).</p> <p>En 2017, la Délégation des finances a renoncé à adresser un co-rapport aux commissions chargées de l'examen préalable.</p>	<p>Les recommandations ont été acceptées et mises en œuvre par le Conseil fédéral dans le sens souhaité par la Délégation des finances.</p>

Recommandation de la Délégation des finances du 7 mars 2017 à l'attention du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS; cf. ch. 4.5.1)

Avis du DDPS

Etat

Compétence de révision du Contrôle fédéral des finances à l'égard de RUAG

La Délégation des finances a invité le chef du DDPS à veiller, en sa qualité de représentant du propriétaire (Confédération), à ce que le Contrôle fédéral des finances (CDF) puisse procéder à ses audits auprès de RUAG conformément à son mandat légal.

Voir les explications figurant au ch. 4.5.1 du présent rapport

La recommandation a été acceptée et mise en œuvre.

Proposition de la Délégation des finances à des commissions

17.069 Modification de la loi sur le droit d'auteur

Le 10 janvier 2018, la Délégation des finances a proposé aux commissions chargées de l'examen préalable de l'objet 17.069 (Commission des affaires juridiques du Conseil national [CAJ-N] et Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats [CSEC-E]) de reconsidérer, lorsqu'elles examineraient le projet de loi, l'extension de la surveillance de la Confédération à l'ensemble des activités des sociétés de gestion des droits d'auteur et l'introduction d'un contrôle de l'équité comme signalé lors de la première mise en consultation. L'avant-projet de révision mis en consultation proposait une double extension de la surveillance des sociétés de gestion. Il prévoyait d'une part de soumettre les domaines de la gestion collective facultative à la surveillance de la Confédération et, d'autre part, que la surveillance exercée par l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) ne se limite pas au contrôle de la conformité à la loi de l'activité des sociétés de gestion et des bases régissant la distribution du produit de la gestion des droits, mais qu'elle comprenne aussi la vérification de leur adéquation.

Art. 40 Régime de l'autorisation

¹ Doit être titulaire d'une autorisation de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI), quiconque:

- a. gère des droits exclusifs d'exécution et de diffusion des œuvres musicales non théâtrales, ainsi que de confection de phonogrammes ou de vidéogrammes de telles œuvres;
- b. exerce les droits exclusifs prévus aux art. 22 à 22c et 24b;
- c. exerce les droits à rémunération prévus aux art. 13, 20, 24c, 24d et 35.

² Le Conseil fédéral peut soumettre des sociétés actives dans d'autres domaines de gestion au régime de l'autorisation, si l'intérêt public l'exige.

³ L'auteur lui-même et ses héritiers ne sont pas soumis au régime de l'autorisation pour la gestion des droits exclusifs au sens de l'al. 1, let. a.

Art. 41 Surveillance par la Confédération

Quiconque nécessite une autorisation de l'IPI est soumis à la surveillance de la Confédération.

Art. 53, al. 1

¹ L'IPI contrôle l'activité des sociétés de gestion et vérifie qu'elle est appropriée. Il veille à ce qu'elles s'acquittent de leurs obligations. Il examine leur rapport d'activité et l'approuve.

