



## **Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2025**

du 11 mars 2026

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 51 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi 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 2025 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

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

11 mars 2026

Pour la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Benjamin Mühlemann, conseiller aux États  
Le vice-président, Michael Götte, conseiller national

## Condensé

***Dans son rapport d'activité 2025, la Délégation des finances (DélFin) fait état de la haute surveillance financière concomitante exercée sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale et d'autres organes qui assument des tâches de la Confédération. Le rapport contient une sélection des principaux thèmes.***

### **Crédits urgents**

Durant l'année sous revue, la DélFin a approuvé deux crédits supplémentaires urgents d'un montant total de 50 millions de francs: 25 millions de francs étaient destinés aux premiers travaux de remplacement de la centrale de réserve temporaire de la société General Electric (GE) par une nouvelle centrale de réserve de la société Ansaldo Energia, qui sera exploitée jusqu'en 2030, et 25 millions de francs à l'aide humanitaire urgente au Soudan et dans les pays voisins.

S'agissant de la nouvelle centrale de réserve de la société Ansaldo Energia, la DélFin a demandé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de veiller à ce que les futures centrales de réserve, qui seront mises à disposition de manière échelonnée au cours des prochaines années, soient opérationnelles avant l'expiration du contrat avec Ansaldo, afin d'éviter aux clients une solution transitoire supplémentaire coûteuse.

### **Projets les plus importants du DDPS**

Compte tenu des risques importants liés au **programme Air2030**, la DélFin a mené plusieurs entretiens avec le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et les responsables du département durant l'année sous revue et a demandé des informations complémentaires. Malgré les mesures introduites et en partie mises en œuvre par le DDPS, la DélFin a estimé que des clarifications et des mesures supplémentaires s'imposaient en ce qui concerne les coûts de l'acquisition de l'avion de combat F-35A, la hausse des coûts, en raison du renchérissement de la construction, de la mise à disposition de l'infrastructure de formation et de l'infrastructure informatique nécessaires pour l'exploitation du F-35A sur les aérodromes militaires suisses, ainsi que la grande incertitude financière liée au développement du système de défense sol-air de longue portée Patriot (DSA LP). La DélFin a soutenu la décision de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) d'examiner, dans le cadre d'une inspection, le traitement réservé aux expertises et aux recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF) de 2022 concernant le prix prétendument fixe du F-35A, ainsi que la communication à l'égard de la haute surveillance parlementaire et du public. Afin d'éviter les doublons, la DélFin a renoncé à des clarifications approfondies sur le prix fixe.

En outre, la DélFin s'est penchée sur les drones de reconnaissance (**ADS15**), l'élimination des munitions se trouvant encore dans l'ancien dépôt de l'armée de **Mitholz**, le réseau de données sécurisé plus (**RDS+**) et les nouveaux systèmes de production (**NEPRO**) de swisstopo.

### **Projets clés de l'administration fédérale**

Depuis 2016, la modernisation du traitement et du paiement des prestations de l'assurance-chômage se poursuit dans le cadre du **projet clé SIPACfutur**. Au cours de l'année sous revue, la DélFin s'est penchée sur les préparatifs en vue du remplacement du système central de paiement des indemnités de chômage. Fin novembre 2025, le DEFR a estimé que les conditions étaient favorables pour mener à bien le projet, même si les défis à relever étaient encore nombreux et importants. La DélFin avait alors estimé que l'interruption du système prévue du 19 décembre 2025 au 6 janvier 2026 était délicate. Lors de l'introduction du nouveau système début 2026, de graves problèmes informatiques sont apparus, qui ont eu des répercussions considérables sur le fonctionnement et ont entraîné des retards dans le paiement des indemnités de chômage. La DélFin procédera à des entretiens au cours des premiers mois de l'année 2026 et présentera ses conclusions dans son rapport 2026.

L'ampleur et la complexité du **projet clé RES** (renouvellement du système d'information central sur la migration) du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ont été massivement sous-estimées au départ. Une nouvelle planification prévoit désormais, outre le remplacement du système technique, l'harmonisation et la numérisation des processus d'affaires, qui seront en outre conçus sans rupture de support. En conséquence, les coûts finaux prévisionnels ont presque triplé et la durée du projet a doublé (fin prévue en 2032). Même si les coûts et les délais se sont stabilisés en 2025, la DélFin considère que les risques liés au projet restent élevés, raison pour laquelle elle continuera à suivre le projet.

Les prestations prévues dans le cadre du **projet clé DaziT** de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) ont été étendues depuis le lancement du projet en 2018. Parallèlement, l'OFDF a mis de côté certains projets du programme afin de respecter les coûts et les délais. La mise en œuvre des parties mises de côté du système de rapports «Raporta» est prévue pour 2027 et 2028, après la clôture du programme DaziT, avec des réserves provenant du crédit d'engagement et, si nécessaire en sus, des moyens financiers du budget global de l'office. La DélFin regrette qu'une réduction du volume du programme ait été nécessaire pour respecter les objectifs de coûts et de délais. Elle demande à l'OFDF de donner la priorité à la mise en œuvre des projets en suspens après la clôture du programme fin 2026.

### **Risques financiers de Skyguide**

Comme entreprise proche de la Confédération, Skyguide est responsable de la sécurité aérienne. Elle sera exposée à un risque de sous-financement structurel à partir de 2030, car elle cessera à ce moment-là de recevoir entre autres la somme de 43 millions de francs par an destinée à compenser les recettes perdues pendant la pandémie de COVID-19. Ces dernières années, Skyguide a fait des efforts pour réduire ses coûts et augmenter son efficacité; elle entend rembourser d'ici fin 2030, éventuellement avec un report de délai, un prêt de 250 millions de francs octroyé par la Confédération pendant la pandémie de COVID-19. La DélFin a invité le DETEC et l'Administration fédérale des finances (AFF), en tant que représentants du propriétaire, à veiller à ce que Skyguide intensifie ses efforts visant à améliorer l'efficacité des coûts, sans pour autant compromettre la sécurité du trafic aérien. Si la Commission européenne devait exiger de la Suisse qu'elle réduise le montant des redevances pour les

années 2025 à 2029, les éventuelles mesures concernant les recettes devraient être conçues de manière que les services de navigation aérienne ne soient pas financés par la Confédération, mais en grande partie par les usagers. Lorsque le montant d'une éventuelle taxe sera fixé, il faudra également tenir compte des effets négatifs qu'elle pourrait avoir sur les recettes, comme le fait que les compagnies aériennes risquent de délocaliser leurs activités vers des aéroports situés à l'étranger. La DélFin a en outre demandé au DETEC et à l'AFF de préciser les mesures envisagées à plus long terme pour assurer la stabilité financière de Skyguide. Elle attend de Skyguide que l'entreprise rembourse le prêt de la Confédération dans les délais impartis.

### **Troisième correction du Rhône et assainissement de l'ancienne décharge de Gamsenried**

Le Conseil d'État du canton du Valais a engagé en mai 2024 une révision du projet de troisième correction du Rhône (R3), qui pourrait conduire à une adaptation du plan directeur cantonal et du financement fédéral. La révision a pris du retard et devrait être achevée fin 2026. D'ici là, le canton du Valais ne peut fournir aucune précision sur d'éventuelles répercussions sur les coûts et les délais. La DélFin invite l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en tant qu'office chargé de la surveillance et du subventionnement du projet, à suivre attentivement les effets de la révision et à informer la DélFin de toute évolution inattendue.

L'ancienne décharge de Gamsenried est le site contaminé le plus grand et le plus complexe de Suisse en raison de sa dimension et des substances présentes. Après que le CDF a constaté qu'il n'y avait pas de surveillance coordonnée par la Confédération des différentes entités fédérales impliquées, l'OFEV a pris en charge la coordination générale et élaborera un concept de surveillance ainsi qu'un rapport sur les risques d'ici à fin août 2026. La DélFin a prié l'office de l'informer suffisamment tôt des risques financiers qui se profilent pour la Confédération.

### **Recommandations concernant le contrôle de l'obligation de déclarer le financement de la vie politique**

Depuis 2022, le CDF assure le contrôle de l'obligation de déclarer le financement de la vie politique. Une expertise juridique commandée par le CDF à l'automne 2025 parvient à la conclusion que l'accomplissement de cette tâche n'est pas conciliable avec la position et le rôle du CDF. La DélFin a recommandé au Conseil fédéral de trouver une solution conforme au droit pour la poursuite du contrôle de l'obligation de déclarer le financement de la vie politique après les prochaines élections nationales, et de confier cette tâche à un autre organe que le CDF. En prévision d'une éventuelle adaptation et d'une concrétisation des dispositions, elle a également recommandé que le Conseil fédéral tienne compte des enseignements du CDF en matière d'exécution des dispositions en vigueur.

## Table des matières

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Condensé</b>                                                                               | <b>2</b>  |
| <b>1 Introduction</b>                                                                         | <b>7</b>  |
| <b>2 Crédits urgents</b>                                                                      | <b>7</b>  |
| 2.1 Nouvelle centrale de réserve temporaire de l'entreprise Ansaldo, à Birr                   | 8         |
| 2.2 Augmentation des moyens pour l'aide humanitaire dans la région du Soudan                  | 9         |
| <b>3 Affaires de personnel</b>                                                                | <b>11</b> |
| 3.1 Rapport selon l'Arrangement entre le Conseil fédéral et la DélFin                         | 11        |
| 3.2 Mesures relatives au personnel dans la perspective de l'évolution démographique           | 11        |
| <b>4 Thèmes transversaux</b>                                                                  | <b>13</b> |
| 4.1 Transformation numérique au sein de l'administration fédérale                             | 13        |
| 4.2 Avancement des projets clés de l'administration fédérale                                  | 15        |
| 4.3 L'intelligence artificielle (IA) dans l'administration fédérale                           | 16        |
| <b>5 Thèmes principaux</b>                                                                    | <b>17</b> |
| 5.1 Autorités et Tribunaux                                                                    | 17        |
| 5.1.1 Projet clé CEBA (bureautique en nuage)                                                  | 17        |
| 5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)                                        | 18        |
| 5.2.1 Guerre en Ukraine, mesures et conséquences financières                                  | 18        |
| 5.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)                                                  | 19        |
| 5.3.1 Mise en place du dossier électronique du patient                                        | 19        |
| 5.3.2 Projet clé Programme DigiSanté                                                          | 21        |
| 5.3.3 Projet clé NaDB (gestion nationale des données)                                         | 22        |
| 5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)                                           | 24        |
| 5.4.1 Projet clé RES (renouvellement du système d'information central sur la migration SYMIC) | 24        |
| 5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) | 26        |
| 5.5.1 Projets les plus importants du DDPS                                                     | 26        |
| 5.5.2 Projet clé RDS+ (réseau de données sécurisé plus)                                       | 30        |
| 5.5.3 Projet clé NEPRO (nouveaux systèmes de production swisstopo)                            | 31        |
| 5.5.4 Planification des finances et des liquidités au sein du DDPS                            | 31        |
| 5.5.5 RUAG MRO Holding SA                                                                     | 32        |
| 5.6 Département fédéral des finances (DFF)                                                    | 33        |
| 5.6.1 Projet clé Programme DaziT                                                              | 33        |

---

|          |                                                                                                     |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.7      | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)                        | 35        |
| 5.7.1    | Projet clé SIPACfutur                                                                               | 35        |
| 5.7.2    | Guerre en Ukraine, mesures et conséquences financières                                              | 36        |
| 5.7.3    | Agroscope: achats                                                                                   | 38        |
| 5.7.4    | Domaine des EPF: achats liés à la recherche                                                         | 39        |
| 5.7.5    | Domaine des EPF: nouvelles constructions                                                            | 40        |
| 5.8      | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) | 41        |
| 5.8.1    | Skyguide: risques financiers et techniques                                                          | 41        |
| 5.8.2    | Autoroute A9, troisième correction du Rhône et assainissement de l'ancienne décharge de Gamsenried  | 44        |
| <b>6</b> | <b>Mandat et organisation de la DélFin</b>                                                          | <b>47</b> |
| <b>7</b> | <b>Contrôle fédéral des finances (CDF)</b>                                                          | <b>49</b> |
| 7.1      | Haute surveillance exercée sur le CDF                                                               | 49        |
| 7.2      | Rapport annuel 2024, comptes annuels 2024, programme annuel 2025 et budget 2026 du CDF              | 51        |
|          | <b>Abréviations</b>                                                                                 | <b>55</b> |
|          | <b>Annexe</b>                                                                                       |           |
| 1.       | Nouvelles recommandations: financement de la vie politique                                          | 59        |
| 2.       | Recommandation en suspens: stratégie en matière de création de nouveaux secrétariats d'État         | 61        |

# Rapport d'activité 2025

## 1 Introduction

La Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) adresse chaque année aux Commissions des finances (CdF) un rapport sur les activités de haute surveillance concomitante qu'elle exerce sur les finances.

Le présent rapport ne donne pas une vue d'ensemble des près de 140 objets sur lesquels la DélFin s'est penchée en 2025, mais se limite à une trentaine de thèmes principaux que la délégation a traités de manière approfondie et qui présentent un intérêt certain pour les CdF.

Durant l'exercice sous revue, la DélFin a approuvé des crédits urgents pour une nouvelle centrale de réserve et pour l'aide humanitaire au Soudan (ch. 2). Dans le domaine du personnel de la Confédération, outre l'approbation de l'attribution des fonctions de cadres supérieurs, la délégation a notamment examiné les rapports de l'administration concernant les activités accessoires et les répercussions de l'évolution démographique sur l'administration (ch. 3).

Concernant les thèmes transversaux (ch. 4), la DélFin s'est prononcée sur les améliorations à apporter dans le domaine de la transformation numérique de l'administration fédérale, sur les rapports de l'administration fédérale concernant ses projets clés ainsi que sur les défis posés par l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA).

Les thèmes les plus importants concernant les autorités, les tribunaux et les départements figurent au ch. 5. Dans ce chapitre, la DélFin examine en détail les projets clés ou les projets les plus importants qui présentent des risques pour certains départements (ch. 5.1, 5.3, 5.5, 5.6 et 5.7). Elle présente au ch. 5.7 ses constatations concernant les projets de construction et les achats dans le domaine des EPF ainsi que des lacunes dans les marchés publics d'Agroscope. Le ch. 5.8 porte sur l'évaluation des risques financiers pour la Confédération qui découlent de Skyguide et de trois grands projets dans le canton du Valais.

Le mandat et l'organisation de la DélFin sont expliqués au ch. 6, tandis que les aspects relatifs à la haute surveillance exercée par la DélFin sur le CDF font l'objet du ch. 7.

Conformément à l'art. 157 LParl, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. La DélFin a examiné l'avis des autorités et en a tenu compte dans la mesure où ils concernaient la rectification de chiffres et de faits.

## 2 Crédits urgents

Par les messages concernant les suppléments I et II au budget, le Conseil fédéral soumet au Parlement, au printemps et à l'automne, des demandes de crédits supplémentaires aux crédits budgétaires (pour des paiements en cours d'exercice) et aux crédits d'engagement (pour des engagements sur plusieurs années). Si une charge ou une dépense d'investissement ne peut pas être ajournée et qu'il est par conséquent impos-

sible d'attendre que le Parlement approuve un crédit supplémentaire, le Conseil fédéral peut décider lui-même de libérer un crédit correspondant avec l'assentiment de la DélFin. Cette dernière approuve de telles «avances» avec retenue et après avoir examiné attentivement la demande, afin de ne pas entraver les prérogatives du Parlement en matière de vote des crédits. Dès lors que la DélFin a approuvé un crédit urgent, l'administration peut procéder aux dépenses prévues ou contracter les engagements concernés.

## 2.1 **Nouvelle centrale de réserve temporaire de l'entreprise Ansaldo, à Birm**

Au cours du deuxième semestre 2022, la DélFin a approuvé, pour la mise à disposition de la centrale de réserve temporaire de l'entreprise General Electric (GE) à Birm (AG), un crédit supplémentaire urgent de 151 millions de francs pour 2022 et un crédit d'engagement urgent de 485 millions de francs pour les années 2022 à 2026<sup>1</sup>.

Dans le cadre de son activité de haute surveillance financière concomitante, la DélFin a été régulièrement informée de la situation lors d'entretiens et au moyen de rapports d'étape du DETEC entre 2023 et 2025. Ces informations portaient sur la mise à disposition de la centrale de réserve temporaire et l'éventuelle poursuite de son exploitation à la fin du contrat au printemps 2026, les négociations de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) pour de nouvelles centrales de réserve à plus long terme à partir de 2028/2029 et la recherche de solutions transitoires appropriées. Au vu de l'importance des coûts engagés pour la mise à disposition de la centrale, supportés par les consommatrices et consommateurs d'électricité, la DélFin a demandé à plusieurs reprises au DETEC d'explorer suffisamment tôt les possibilités de prolonger le contrat avec GE et de poursuivre l'exploitation de la centrale.

Mi-juin 2025, le Conseil fédéral a décidé de remettre en état le banc d'essai de la société Ansaldo Energia, comprenant une turbine à gaz d'une puissance de 250 mégawatts (MW), en remplacement provisoire de la centrale de réserve temporaire, pour un crédit additionnel d'environ 275 millions de francs. Afin que le contrat entre la Confédération et l'entreprise Ansaldo puisse rapidement être conclu et que les travaux de remise en état de la turbine à gaz puissent débuter, la DélFin a approuvé début juillet 2025, sur proposition du Conseil fédéral, un crédit additionnel urgent (augmentation d'un crédit d'engagement existant) et un crédit supplémentaire urgent sans incidence budgétaire (augmentation d'un crédit budgétaire existant) de 25 millions de francs chacun<sup>2</sup>.

Selon la DélFin, la libération des crédits supplémentaires par voie urgente se justifie. La réserve d'électricité représente une solution d'assurance pour protéger la Suisse des conséquences d'une pénurie. En cas de pénurie d'électricité de 12 semaines, il faudrait s'attendre à des dommages économiques pouvant atteindre 180 milliards de francs, selon des estimations de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) datant de 2020. La DélFin a également relevé que des obstacles juridiques

<sup>1</sup> Rapport d'activité de la DélFin 2022, ch. 2.1.5 (FF 2023 1713).

<sup>2</sup> Le Parlement a ultérieurement approuvé les crédits urgents à la session d'hiver 2025.

empêchaient GE de poursuivre l'exploitation de la centrale et que la société Ansaldo avait présenté la meilleure offre. Les moyens alloués par voie urgente ont été versés fin octobre.

Le Conseil fédéral a demandé au Parlement les 250 millions de francs nécessaires à partir de mi-décembre 2025 par la voie ordinaire, avec examen par les CdF en automne et par les conseils lors de la session d'hiver 2025. En vue des débats parlementaires, la DélFin et les CdF ont demandé des explications supplémentaires sur la recommandation de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) du printemps 2025 concernant le niveau des réserves hivernales nécessaire pour les années à venir. L'ElCom a recommandé de conserver des réserves d'au moins 500 MW pour 2030 et de 700 à 1400 MW pour 2035. Pour la période transitoire de 2025 à 2030, elle a estimé qu'une réserve d'au moins 400 MW était acceptable. À ses yeux, jusqu'en 2030, une puissance de réserve inférieure à 400 MW serait en principe également envisageable, grâce à l'amélioration partielle des conditions. L'ElCom entend refaire une analyse de la capacité de production hivernale en 2026 si nécessaire. De son côté, le DETEC ne voit aucune raison de remettre en question ou de revoir à la baisse les besoins en réserves stratégiques jusqu'en 2030 estimés par l'ElCom.

Fin novembre 2025, le DETEC considérait que la disponibilité opérationnelle de la centrale de réserve temporaire d'Ansaldo, fixée contractuellement pour fin janvier 2027, pourrait être respectée. Les préparatifs pour sa remise en état ont commencé. Ansaldo a entamé à l'automne les négociations avec les différents prestataires de services externes (Axpo, Swissgrid, OpenEP) dans le but de conclure tous les contrats d'ici fin 2026. Des échanges réguliers ont lieu entre l'OFEN et Ansaldo, avec un rapport mensuel.

Le contrat avec la société Ansaldo comprend une possibilité de prolongation de trois ans, jusqu'en 2033. La DélFin a demandé au DETEC de veiller à ce que les nouvelles centrales de réserve, qui seront mises à disposition de manière échelonnée au cours des prochaines années, soient opérationnelles à temps, avant l'expiration du contrat avec Ansaldo. Il faut absolument éviter une autre solution temporaire et coûteuse. La DélFin suit de près la mise à disposition de la centrale de réserve temporaire d'Ansaldo.

## **2.2 Augmentation des moyens pour l'aide humanitaire dans la région du Soudan**

Au Soudan, la guerre qui oppose depuis 2023 les forces armées régulières aux paramilitaires des Forces de soutien rapide a contraint plus de douze millions de personnes à quitter leur foyer. Plus de 30 millions de personnes manquent de nourriture, d'eau potable et de médicaments. La situation s'est encore aggravée fin octobre après la prise par les paramilitaires de la ville d'El-Fasher, chef-lieu du Darfour-Nord.

Compte tenu de la situation humanitaire catastrophique dans cette région, le Conseil fédéral a proposé d'attribuer des moyens supplémentaires en vue de soulager la détresse de la population civile. Les crédits alloués par le Parlement à l'aide humanitaire dans le cadre du budget 2025 ont été fortement sollicités en raison de diverses catastrophes déjà survenues durant l'année, notamment au Proche-Orient et en Ukraine. Le

19 novembre 2025, le Conseil fédéral a soumis à la DélFin une demande de crédit urgent de 50 millions de francs pour permettre à la Suisse d'augmenter les moyens affectés à l'aide humanitaire au Soudan et dans les pays voisins et d'apporter ainsi rapidement un soutien approprié aux personnes touchées.

La DélFin a examiné la proposition du Conseil fédéral lors de sa séance des 24 et 25 novembre 2025. Avant de rendre sa décision, elle s'est entretenue avec le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et la directrice de la Direction du développement et de la coopération (DDC).

Afin, d'une part, de permettre à la Suisse de soulager rapidement les souffrances de la population civile touchée au Soudan et dans les pays voisins et, d'autre part, de respecter la souveraineté budgétaire du Parlement, la DélFin a approuvé, conformément aux art. 28 et 34 de la loi sur les finances (LFC)<sup>3</sup>, l'urgence du crédit supplémentaire et du crédit additionnel correspondant à la moitié du montant demandé. La DélFin a ainsi libéré la somme de 25 millions de francs. L'avance approuvée a été mise à la disposition du DFAE à compter de la décision de la DélFin. Il a pu ainsi contracter des engagements urgents et effectuer sans attendre des dépenses du même montant.

Ces 25 millions de francs ont été soumis à l'approbation a posteriori de l'Assemblée fédérale dans le cadre des travaux relatifs au supplément II au budget 2025. En ce qui concerne les 25 millions de francs restants, le Parlement a dû se prononcer par la voie ordinaire des crédits supplémentaires, avec un examen préalable par les CdF et un traitement par les conseils lors de la session d'hiver.

Le délai entre la décision de la DélFin (procédure d'urgence) et l'approbation du supplément II au budget 2025 par les conseils (procédure ordinaire) a été relativement court (trois semaines et demie), de sorte qu'il était justifié d'attendre la décision du Parlement sur les crédits non urgents. De plus, le DFAE avait l'intention d'utiliser les 25 millions de francs accordés en urgence avant que les conseils n'examinent le message concernant le supplément II au budget 2025<sup>4</sup>. Enfin, à la session d'hiver 2024, lors de l'examen du message sur le budget 2025<sup>5</sup>, les conseils avaient décidé de procéder à des coupes dans les crédits du DFAE. C'est pourquoi il a été judicieux de soumettre une partie du crédit supplémentaire urgent à l'examen ordinaire par les conseils.

<sup>3</sup> Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC; RS **611.0**).

<sup>4</sup> Message du 19 septembre 2025 concernant le supplément II au budget 2025 (FF **2025** 2712).

<sup>5</sup> Message du 21 août 2024 sur le Budget 2025 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2026–2028 (FF **2024** 2146).

### **3 Affaires de personnel**

#### **3.1 Rapport selon l'Arrangement entre le Conseil fédéral et la DélFin**

En vertu de l'Arrangement 2015 conclu entre la DélFin et le Conseil fédéral concernant la surveillance des affaires relatives au droit du personnel, le Conseil fédéral soumet chaque année, uniquement à l'attention de la DélFin, un rapport standardisé qui porte, notamment, sur les activités accessoires autorisées conformément à l'art. 91 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)<sup>6</sup> ainsi que sur les mandats et l'obligation de remettre le revenu à la Confédération (art. 92 OPers). Conformément à la demande de la DélFin, le rapport 2024 présente de manière plus structurée et standardisée les informations contenues dans l'annexe 1 relative aux activités accessoires autorisées (art. 91 OPers) et l'annexe 2 concernant les mandats (art. 92 OPers). En outre, l'Office fédéral du personnel (OPPER) a procédé à une évaluation de la plausibilité des données fournies, surtout en ce qui concerne le temps consacré à l'activité accessoire ou au mandat<sup>7</sup>.

La DélFin a examiné en avril 2025 le rapport 2024. À cette occasion, elle a également pris connaissance de la note d'information de l'OPFER sur les activités annexes. Comme l'OPFER ne dispose pas d'informations détaillées suffisantes pour déterminer la plausibilité du contenu des données saisies par la Chancellerie fédérale (ChF) et les départements, il s'est donc concentré sur la charge temporelle. Aucune réglementation de l'administration fédérale ne précise le taux d'occupation cumulé à partir duquel les prestations sont réputées compromises. L'OPFER a ainsi repris le taux de 110 % qui ressort de l'art. 11, al. 3, de l'ordonnance sur les salaires des cadres<sup>8</sup>. Les performances sont ainsi considérées comme réduites lorsque le temps total consacré à l'activité principale et aux activités accessoires dépasse de plus de 10 % un taux d'occupation complet.

La DélFin a pris connaissance que, dans un seul cas, le taux d'occupation cumulé est supérieur à 110 %. Elle a décidé de ne pas examiner de manière approfondie de cas précis cette année. Elle attend pour ce faire d'étudier, début 2026, un rapport d'audit transversal du CDF sur les activités accessoires effectué auprès de l'OPFER.

#### **3.2 Mesures relatives au personnel dans la perspective de l'évolution démographique**

La stratégie du Conseil fédéral concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2024 à 2027 met l'accent sur l'évolution démographique dans l'environnement de travail numérique. Environ un tiers du personnel de l'administration

<sup>6</sup> Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3).

<sup>7</sup> Rapport d'activité 2024 de la DélFin, ch. 3.1 (FF 2025 2135).

<sup>8</sup> Ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (ordonnance sur les salaires des cadres; RS 172.220.12).

fédérale atteindra l'âge de la retraite dans les dix prochaines années. L'OFPER a été chargé de mettre en place des mesures pour attirer et retenir les collaboratrices et collaborateurs, assurer la relève et offrir des perspectives, maintenir et transférer les connaissances, ainsi qu'encourager l'innovation et profiter du numérique.

En avril 2025, la DélFin a pris connaissance d'un rapport d'audit du CDF sur la pénurie de personnel qualifié dans le domaine de l'informatique effectué auprès de l'OFPER. Elle s'est entretenue à cette occasion avec la cheffe du Département fédéral des finances (DFF) et la directrice de l'OFPER. La Confédération fait face à des difficultés de recrutement non seulement dans le secteur informatique, mais également dans le domaine médical et dans l'ingénierie. Elle a par ailleurs du mal à pourvoir des postes techniques et des fonctions de direction spécialisés. La cheffe du DFF a précisé que l'OFPER, en tant qu'office transversal, peut avant tout informer et sensibiliser. Il fournit des données de base et des instruments, mais la mise en œuvre et les mesures concrètes relèvent de la compétence des départements. Les échanges et la collaboration dans le cadre de la Conférence des responsables du personnel des départements permettent toutefois de relever certains défis.

La DélFin a pris connaissance en septembre 2025 du rapport d'audit du CDF sur les mesures relatives au personnel dans la perspective de l'évolution démographique. Même si l'administration fédérale s'attelle aux difficultés associées au changement démographique en mettant en place de nombreuses mesures dans les départements et les offices, les travaux du CDF montrent qu'elle n'est pas suffisamment préparée aux défis liés au départ à la retraite de 30 % du personnel au cours des dix prochaines années. La mise en œuvre décentralisée des mesures et l'hétérogénéité qui existe entre les offices et les départements constituent une gageure. Le CDF a constaté qu'il manque notamment un échange interdépartemental efficace.

En novembre, la DélFin a eu à nouveau un entretien avec la cheffe du DFF et la directrice de l'OFPER. L'utilisation de l'IA pour améliorer l'efficacité du travail et réduire les besoins en personnel, de même que l'atteinte des objectifs de la stratégie du personnel de l'administration fédérale 2024–2027 à mi-mandat ont été abordées. Toutefois, la discussion a surtout porté sur la gestion centralisée des fonctions et des tâches liées aux ressources humaines. Il ne s'agit pas ici de regrouper toutes les activités liées au recrutement, mais plutôt la saisie des contrats et d'autres tâches répétitives. L'OFPER estime qu'il est juste et important de discuter de la possibilité d'une concentration accrue des fonctions et des tâches relatives aux ressources humaines au sein de l'administration fédérale. Dans le cadre du paquet de mesures d'allègement budgétaire de fin avril 2025, le Conseil fédéral a chargé les départements qui ne disposent pas d'un centre de services du personnel de mettre en place un tel centre au niveau du secrétariat général d'ici à la fin 2028, de créer une organisation comparable ou de s'affilier au centre de services du personnel du DFF. Toutefois, ce regroupement suscite parfois une opposition des départements.

La DélFin regrette, à l'instar du CDF, que la centralisation se fasse au niveau des départements et non directement au niveau de l'OFPER. Elle considère que ces nouvelles structures sont appelées à durer un certain temps et qu'elles vont in fine empêcher d'exploiter la totalité du potentiel d'économie liée à une gestion centralisée des fonctions en matière de ressources humaines. Elle a donc écrit au Conseil fédéral pour le rendre attentif qu'un regroupement au niveau de chaque département représente une

opportunité gâchée. Dans le contexte actuel, chaque somme économisée revêt une grande importance.

## **4 Thèmes transversaux**

### **4.1 Transformation numérique au sein de l'administration fédérale**

Dans le domaine de la numérisation de l'administration fédérale, la DélFin se concentre avant tout sur la gouvernance dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), sur le pilotage efficace de la numérisation pour l'ensemble de la Confédération et sur l'utilisation parcimonieuse des moyens alloués par le Parlement.

Comme les années précédentes, la DélFin s'est entretenue avec le chancelier de la Confédération et le délégué à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique (TNI) au sujet des défis posés par la numérisation et du développement du système de pilotage existant. Le directeur du CDF a présenté à la délégation les résultats d'un rapport de synthèse, qui résume plus de 80 audits que le CDF a effectués ces cinq dernières années sur l'informatique de la Confédération. Le rapport met en évidence des schémas et des besoins d'amélioration. Comme il s'agit d'un rapport extrêmement précieux pour la haute surveillance parlementaire, la DélFin l'a également transmis aux CdF pour information.

#### *Gouvernance informatique*

Depuis 2021, le pilotage des TIC au sein de l'administration fédérale se fait par un modèle de gouvernance qui distingue quatre niveaux de compétences décisionnelles (le Conseil fédéral, la chancellerie ou le chancelier de la Confédération, la déléguée TNI ou le délégué TNI, ainsi que les départements et leurs unités administratives). Au niveau du Conseil fédéral, la délégation «Transformation numérique et informatique» est chargée des questions stratégiques. La chancellerie ou le chancelier de la Confédération peut obliger des unités administratives à utiliser des moyens informatiques mis à disposition de manière centralisée. Il ou elle détermine en outre quels sont les projets clés de l'administration fédérale. La ChF consulte, outre la Conférence des secrétaires généraux (CSG), le Conseil de la transformation numérique et de la gouvernance informatique de la Confédération (CTNI). Les départements et les offices sont quant à eux responsables des projets mêmes de numérisation.

Dans le cadre de la transformation numérique de l'administration fédérale, il faut non seulement développer et renouveler les systèmes techniques, mais aussi repenser et modifier les processus opérationnels existants. Les connaissances spécialisées des unités administratives sont indispensables à cet effet. En parallèle, le pilotage central de la ChF doit permettre d'éviter les doublons et de créer des synergies au niveau fédéral.

La DélFin, le CDF et le chancelier de la Confédération sont unanimes quant au fait que les conditions structurelles rendent très difficile la numérisation de l'administration fédérale. Bien que l'autonomie des départements (principe de la division en dé-

partements) soit judicieuse lorsqu'il s'agit d'accomplir les tâches essentielles, l'absence de pilotage central et de coordination provoque des problèmes d'efficacité, des frictions et des retards lorsqu'il est question de thèmes transversaux comme la standardisation, la gestion des données de base ou la sécurité. Les structures de pilotage au sein de l'administration fédérale sont encore trop complexes et leur efficacité est limitée. L'attribution des compétences est souvent opaque et les fonctions importantes comme celles du délégué TNI ne disposent pas de moyens ou de pouvoirs nécessaires à un pilotage efficace. Les services contrôlés sont conscients des problèmes et prêts à mettre en place des mesures d'amélioration. La mise en œuvre reste toutefois en deçà des objectifs fixés.

Le chancelier de la Confédération partage largement les conclusions du CDF. Fin 2024, la délégation compétente du Conseil fédéral s'était prononcée pour un renforcement de la gouvernance informatique et la CSG pour un changement de paradigme afin de trouver plus de solutions communes. Au milieu de l'année 2025, le chancelier de la Confédération a informé la DélFin des mesures amorcées et prévues. Les propositions seront soumises au Conseil fédéral probablement début 2026.

La DélFin salue l'initiative du chancelier de la Confédération qui vise à augmenter l'efficacité du pilotage informatique et à améliorer la gouvernance. Elle se penchera sur les futures décisions du Conseil fédéral lors de la prochaine discussion avec le chancelier de la Confédération.

### *Utilisation des moyens financiers*

En 2024, environ 95 % des moyens financiers pour les projets de numérisation étaient affectés aux départements et seulement 5 % à la ChF. Cette part devrait passer à environ 10 % d'ici fin 2026. Ces moyens ne sont libérés par le secteur TNI de la ChF qu'après un contrôle des synergies et sont remis aux départements responsables. L'objectif du contrôle est de réutiliser les plateformes et les modules de solutions existants et de concevoir les nouveaux développements de manière qu'ils soient interopérables et réutilisables. La ChF prévoit d'étendre progressivement ces contrôles aux grands projets de numérisation. La DélFin porte un regard positif sur l'intention de la ChF, mais rappelle que les coûts de cette mesure doivent être équilibrés par rapport aux économies possibles.

Outre les services standard<sup>9</sup> pilotés de manière centralisée par la ChF et les applications spécialisées dont la responsabilité est décentralisée et incombe aux unités administratives concernées, l'administration fédérale recourt de plus en plus à des «services spécialisés communs». Ceux-ci sont acquis ou mis en place dans une unité administrative disposant des connaissances spécialisées nécessaires et mis à la disposition de l'ensemble de l'administration fédérale (par ex. versement de subventions, procédures de consultation électroniques, automatisation de processus, logiciels de traduction). Dans le cadre juridique actuel, ces unités administratives assument le risque financier et sont peu incitées à endosser le rôle de centre de compétences.

Selon le rapport de synthèse du CDF, la rentabilité de l'utilisation des ressources pourrait encore être améliorée si des instruments de gestion centraux tels que la gestion de

<sup>9</sup> Prestations informatiques que les unités administratives de la Confédération utilisent dans une fonctionnalité et une qualité identiques ou semblables.

portefeuille ou le contrôle des achats étaient utilisés de manière généralisée, si les projets étaient toujours lancés sur la base d'une évaluation claire des besoins ou d'une analyse compréhensible de l'utilité, si on restait attentif aux coûts d'exploitation générés à l'avenir et si le potentiel de l'automatisation était plus souvent exploité.

La DélFin abordera de manière approfondie les pistes d'amélioration concernant l'utilisation des moyens financiers avec le chancelier de la Confédération et le délégué TNI en 2026.

## **4.2 Avancement des projets clés de l'administration fédérale**

Les projets clés de l'administration fédérale sont des projets qui concernent la transformation numérique ainsi que les TIC et qui nécessitent un renforcement de la conduite stratégique et opérationnelle, de la coordination et des vérifications en raison des ressources qu'ils requièrent, de leur importance stratégique, de leur complexité ou des risques qu'ils présentent. C'est la chancellerie ou le chancelier de la Confédération qui définit les nouveaux projets clés et transmet aux organes chargés de la haute surveillance parlementaire (DélFin, CdF et Commissions de gestion [CdG]) les rapports de situation semestriels du secteur TNI de la ChF.

Depuis 2015, la DélFin suit en priorité la mise en œuvre et l'évolution des projets clés. Pour ce faire, elle se fonde avant tout sur les rapports de situation du secteur TNI, sur les rapports d'audit du CDF ainsi que sur les entretiens qu'elle mène avec la chancellerie ou le chancelier de la Confédération, avec le délégué TNI du Conseil fédéral ainsi qu'avec des représentants et représentants des départements et offices compétents. Dans le cadre de ses audits de projet, le CDF contrôle, à l'intention de la DélFin, que les indications figurant dans les différents rapports de situation correspondent à la réalité. Par ailleurs, le secteur TNI relève, à la demande de la délégation, les interdépendances importantes entre les différents projets clés. Pour la DélFin, les appréciations indépendantes que livrent le CDF et le secteur TNI constituent une base importante pour évaluer la fiabilité des rapports de situation et les risques généraux.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin s'est penchée sur les deux rapports de situation respectivement au 31 décembre 2024 et au 30 juin 2025. Environ 2 % des projets de l'administration fédérale relatifs à l'informatique et à la numérisation sont des projets clés. Ils nécessitent près de 50 % des ressources financières disponibles pour des projets.

Fin 2025, 20 projets de l'administration fédérale centrale étaient menés à titre de projets clés, pour un coût final prévisionnel d'un peu moins de 7,7 milliards de francs. Près de deux tiers de cette somme (environ 4,96 milliards de francs) concernent neuf projets clés du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) [cf. ch. 5.5] et un sixième environ (quelque 1,3 milliard de francs), quatre projets clés du DFF (cf. ch. 5.6).

Depuis fin 2024, les projets «dissociation BURAUT/UCC» au DDPS et «Migration du CC CAMPUS OFIT 2020» au DFF ne sont plus considérés comme des projets clés, car leurs conséquences externes et les risques qui y sont liés sont relativement

faibles. Les projets «Swiss Government Cloud» (création d'une infrastructure hybride multi-cloud) et «DigiAgriFoodCH» (transition numérique des secteurs agricole et agroalimentaire) ont été ajoutés comme projets clés début 2025 et le programme de transformation numérique (PTNum) de la Centrale de compensation (CdC), à l'automne 2025. Ce dernier vise à moderniser l'organisation et les systèmes informatiques de la CdC, en particulier ceux des organes exécutifs que sont la Caisse suisse de compensation et l'office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE). Le programme devrait se poursuivre jusqu'en 2032. Ses coûts sont estimés à un total de 120 millions de francs, dont 66,1 ont été demandés au Parlement à titre de crédit d'engagement dans un message<sup>10</sup>.

#### *Amélioration de la pertinence des rapports sur l'état d'avancement des projets*

En 2024, la DélFin a demandé que les rapports de situation sur les différents projets clés comportent un aperçu simple des changements relatifs aux objectifs, aux prestations et à l'ampleur du projet, aux crédits d'engagement ainsi qu'aux prévisions en matière de coûts et de calendrier survenus depuis le lancement du projet ou l'approbation des crédits d'engagement par le Parlement. La ChF a rapidement mis en œuvre la demande de la DélFin. Le nouvel aperçu permet, en particulier pour les projets de longue date faisant l'objet de restructurations ou de nouvelles planifications répétées, de comparer directement la situation du moment avec les indications initiales fournies au Parlement par le Conseil fédéral et l'administration. Lorsque les objectifs et l'ampleur changent considérablement pendant la mise en œuvre d'un projet, l'administration doit examiner s'il convient de proposer au Parlement une modification de l'arrêté fédéral sur le crédit d'engagement ou un nouveau crédit d'engagement.

### **4.3 L'intelligence artificielle (IA) dans l'administration fédérale**

Au sein de l'administration fédérale, deux centres de compétences se consacrent principalement à l'IA. Le Centre de compétences en science des données (DSCC) fournit des services en matière de science des données et d'IA et met son savoir-faire à la disposition de toutes les administrations publiques en Suisse (*Confédération, cantons et communes*). Dans le but d'apporter des compétences à cet effet, il met à profit les synergies existantes au sein d'un réseau interconnecté de partenaires universitaires et collabore étroitement avec le secteur public de la recherche et du développement. Quant au Réseau de compétences en intelligence artificielle (CNAI), il sert de plateforme pour l'échange d'expertise et de connaissances issues de projets d'IA. Il vise à promouvoir durablement l'utilisation de l'IA *au sein de l'administration fédérale* et à renforcer la confiance en cette technologie, à créer des synergies et à éviter les redondances. Le DSCC fait partie du Réseau de compétences en intelligence artificielle.

Lors d'un entretien avec la cheffe du Département fédéral de l'intérieur (DFI) début juillet 2025, la DélFin a abordé le thème transversal de l'IA et notamment un rapport

<sup>10</sup> Message du 12 septembre 2025 concernant un crédit d'engagement destiné à la transformation numérique de la Centrale de compensation pour les années 2026 à 2032 (FF 2025 2861).

d'audit du CDF sur les synergies dans l'utilisation de l'intelligence artificielle à l'exemple des solutions de chatbot. Dans ce rapport, le CDF relève que, si l'intérêt est grand, il n'y a que peu de coordination entre les initiatives liées à l'IA au sein de l'administration fédérale. L'audit a montré qu'un échange de connaissances avait lieu entre les projets, mais que le CNAI jouait plutôt un rôle d'intermédiaire. La cheffe du DFI a expliqué que le CNAI remplissait tout à fait sa mission. Toutefois, aux yeux du département, plusieurs défis empêchent le réseau de compétences de déployer pleinement son potentiel. Il s'agit notamment d'un manque de ressources et d'un certain flou quant aux tâches, aux responsabilités et, en particulier, aux pouvoirs de donner des instructions. De plus, il n'existe pas de mécanismes et de processus formalisés pour la transmission des besoins au sein du modèle de pilotage de l'informatique et des télécommunications de la ChF. La cheffe du DFI a déclaré que le CNAI serait par conséquent transféré de l'Office fédéral de la statistique (OFS) à la ChF au 1<sup>er</sup> février 2026, car une centralisation dans ce domaine semblait appropriée (art. 32a de l'ordonnance sur la numérisation, ONum)<sup>11</sup>.

Cette appréciation se fonde également sur d'autres audits du CDF concernant l'IA dont la DélFin a pris connaissance durant l'année sous revue, notamment un audit parallèle international. Celui-ci confirme les résultats d'un audit précédent: les projets d'infrastructure en cours dans le domaine de l'IA ne sont pas suffisamment coordonnés entre eux et les responsabilités sont réparties entre de nombreux acteurs au niveau fédéral. Selon le CDF, la gouvernance actuelle en matière d'IA ne permet guère de garantir une approche commune. La DélFin a salué le fait que, en réaction aux rapports d'évaluation, le Conseil fédéral ait chargé l'OFS et la ChF d'analyser, d'ici mars 2026 au plus tard, la poursuite et le renforcement de la coordination dans le domaine de l'IA au sein de l'administration fédérale. À cet égard, le Conseil fédéral a pris acte, à la mi-décembre 2025, du plan de mise en œuvre de la sous-stratégie en matière d'IA et du rapport sur le renforcement de la coordination en matière d'utilisation de l'IA dans l'administration fédérale.

En 2026, la délégation se penchera sur le transfert du CNAI à la ChF, sur la gouvernance fédérale dans le domaine de l'IA ainsi que sur les aspects financiers d'un sommet sur l'IA. Le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur d'un tel sommet en été 2025.

## **5 Thèmes principaux**

### **5.1 Autorités et Tribunaux**

#### **5.1.1 Projet clé CEBA (bureautique en nuage)**

Le projet CEBA visait à déployer la version en nuage des services Microsoft 365 (M365) pour en faire le nouvel outil standard de l'administration fédérale. Le CTNI avait effectué une analyse afin de comparer la modernisation apportée par M365 aux

<sup>11</sup> Ordonnance du 2 avril 2025 sur les services numériques et la transformation numérique dans l'administration fédérale (ordonnance sur la numérisation, ONum; RS 172.019.1).

risques liés à l'utilisation de la solution en nuage par la Confédération et avait décidé de poursuivre le projet. Ce projet clé s'est achevé fin 2025.

Avant la conclusion du projet, les critiques se sont multipliées concernant l'introduction de M365. La DélFin a pris connaissance d'une brève analyse menée par le CDF, qui conclut que l'utilité immédiate de M365 est encore faible et que la charge de travail liée à l'étiquetage des documents (pour déterminer si un document peut être stocké dans le nuage) est disproportionnée pour les utilisatrices et les utilisateurs. L'administration a également critiqué l'augmentation des coûts des postes de travail consécutive à l'introduction de M365.

En septembre 2025, le chef de l'armée (CdA) a lui aussi critiqué le recours à la solution en nuage de Microsoft dans le domaine militaire. M365 ne permet pas d'enregistrer ou de modifier des documents classifiés. La majorité des documents de l'armée étant classifiés, cette dernière ne peut utiliser M365 que de manière très limitée, alors que les coûts de l'outil augmentent. Le rapport coût-efficacité est donc insatisfaisant.

Dans ce contexte, la DélFin a salué le fait que la ChF mène actuellement avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) une étude de faisabilité portant sur un logiciel à code source ouvert (BOSS), en vue de réduire à moyen et long terme les dépendances vis-à-vis de Microsoft en matière de bureautique et de renforcer la souveraineté numérique de l'administration fédérale. Dans le cadre de cette étude, une solution d'urgence en cas de défaillance de M365 est examinée. La ChF détermine en outre si un environnement de code source ouvert permettrait de traiter les documents sensibles de façon sûre. L'étude s'achèvera probablement d'ici le milieu de l'année 2026 et livrera des recommandations sur la suite des opérations.

Même après l'achèvement du projet CEBA fin 2025, la FinDel entend continuer à se pencher sur la difficulté de concilier la souveraineté numérique, la convivialité ainsi que les coûts et l'utilité des outils modernes de collaboration; elle approfondira ce sujet avec le chancelier de la Confédération.

## **5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)**

### **5.2.1 Guerre en Ukraine, mesures et conséquences financières**

Depuis 2023, la DélFin se penche sur les conséquences financières de la guerre en Ukraine. Elle prend connaissance des décisions importantes du Conseil fédéral en lien avec ce sujet et traite cette thématique lors de chaque entretien annuel avec les cheffes et chefs de département concernés.

Le Conseil fédéral soutient l'aide humanitaire et la reconstruction de l'Ukraine à long terme. Il a décidé en 2024 d'y consacrer la somme de 5 milliards de francs sur une période de douze ans (2025–2036). Pour la première phase, de 2025 à 2028, 1,5 milliard de francs sont prévus; les 3,5 milliards restants seront versés pendant la période 2029 à 2036. Fin 2024, la Banque mondiale a estimé cette reconstruction à 524 milliards de dollars américains.

En avril 2025, la DélFin a examiné le Programme pour l'Ukraine 2025–2028. Ce programme s'inscrit dans le cadre de la stratégie de politique extérieure 2024–2027 et dans la stratégie de coopération internationale de la Suisse 2025–2028. Il se concentre sur trois volets: la reprise économique, les services publics ainsi que la protection de la population civile et la paix. Son financement est entièrement assuré dans le cadre de la coopération internationale, à raison de 860 millions de francs par le DFAE et de 640 millions de francs par le Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR) [cf. ch. 5.7.2]. À cette occasion, la DélFin s'est entretenue pour la première fois avec le délégué du Conseil fédéral pour la reconstruction de l'Ukraine auquel a été confié la conduite du programme le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Directement subordonné aux chefs du DFAE et du DEFR, le délégué bénéficie du soutien de la DDC et la Division Paix et droits de l'homme pour le DFAE ainsi que du SECO pour le DEFR. L'entretien a permis à la DélFin de faire un premier bilan après 100 jours de mandat, de mieux comprendre les tâches, les compétences et les défis liés à cette nouvelle fonction. Elle s'est également informée sur la situation en matière de corruption, thème récurrent en Ukraine. Le délégué a expliqué que la Suisse a de l'expérience dans la gestion de ce problème comme elle travaille depuis 40 ans dans ce pays. Cette problématique est également abordée avec les entreprises déjà présentes dans le pays et celles qui souhaitent s'y installer. En outre, les situations critiques dans ce domaine sont limitées au maximum.

La DélFin a examiné à nouveau en septembre 2025 la question de la reconstruction de l'Ukraine, cette fois-ci avec le chef du DFAE et le délégué du Conseil fédéral. Lors de cet entretien, elle s'est informée sur l'état de mise en œuvre, à fin juillet, du Programme pour l'Ukraine 2025–2028. Elle a pris connaissance de la situation qui prévaut dans les domaines de la sécurité, de la politique, de l'économie et de la société. Parmi les projets importants mis en œuvre et financés par la DDC, il y a lieu de citer le renforcement des réformes dans le domaine de la santé et de l'éducation ainsi que des projets de déminage humanitaire. Compte tenu de l'ampleur unique du programme et du contexte difficile, le chef du DFAE a informé que le suivi du programme sera complété par un prestataire de services externe qui s'occupera de l'évaluation des risques des partenaires et de l'établissement de rapports. Pour ce qui est du financement, le délégué a informé que les 173 millions de francs, prévus au budget 2025 du programme relatif au DFAE, seront presque totalement utilisés d'ici la fin de l'année 2025.

## **5.3                    Département fédéral de l'intérieur (DFI)**

### **5.3.1                Mise en place du dossier électronique du patient**

Le dossier électronique du patient (DEP) est une étape importante dans la numérisation du système de santé suisse. Il doit permettre aux patientes et aux patients d'accéder en toute sécurité à leurs informations, et assurer une mise en réseau efficace de tous les acteurs de la santé. La DélFin accompagne le projet depuis 2020.

Au début de l'année sous revue, la délégation a pris connaissance d'un arrêté et d'une décision du Conseil fédéral en lien avec le DEP. Le Conseil fédéral avait mis en vi-

gueur la révision de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP)<sup>12</sup> en même temps que l'ordonnance sur les aides financières pour le dossier électronique du patient (OFDEP)<sup>13</sup> le 1<sup>er</sup> octobre 2024. L'ordonnance règle l'octroi des aides financières visées à la section 7a de la LDEP. Aux termes de l'art. 3, al. 1, OFDEP, les communautés de référence reçoivent 30 francs par DEP ouvert, à condition que les cantons participent au financement dans la même mesure que la Confédération. À la fin de septembre 2024, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de donner suite à une demande importante formulée lors de la consultation sur la révision complète de la LDEP. Ainsi, outre la répartition plus claire des rôles entre la Confédération et les cantons, le financement, le modèle de consentement présumé et l'obligation d'affiliation pour tous les fournisseurs de prestations, l'harmonisation de l'infrastructure technique par la Confédération a été intégrée au projet.

### *Le dossier électronique de santé remplace le DEP*

En septembre 2025, la DélFin s'est penchée sur un rapport d'audit du CDF, qui est consacré au développement du dossier électronique du patient. Le CDF est parvenu à la conclusion qu'au moment de la consultation des offices en janvier 2025, les documents n'étaient pas encore assez étayés pour permettre au Conseil fédéral et au Parlement de prendre une décision en toute connaissance de cause. Bon nombre des lacunes constatées ont par la suite été comblées dans la version remaniée du message, dont la qualité est nettement meilleure. La DélFin a également pris connaissance du rapport d'audit 24606 du CDF sur le développement du DEP.

Le 5 novembre 2025, le Conseil fédéral a décidé d'un nouveau départ: le dossier électronique de santé (DES) remplace le DEP. Il a adopté à cet effet le message concernant la loi fédérale sur le dossier électronique de santé<sup>14</sup>. Le DES vise à mettre à disposition de la population vivant en Suisse un dossier qui l'accompagnera dès la naissance, à travers les périodes de bonne santé et de maladie. Il permettra de renforcer la responsabilité individuelle et l'autodétermination en matière d'information. Il peut également contribuer, d'une part, à améliorer la qualité de la prise en charge médicale et à augmenter la sécurité des patientes et patients dans le cadre de l'autodétermination en matière d'information et, d'autre part, à augmenter l'efficacité et à réduire les coûts du système de santé en diminuant les redondances. Le Conseil fédéral a justifié le passage du DEP au DES par le fait que l'actuel DEP repose sur une structure complexe, qui comprend de nombreux prestataires privés et complique l'ouverture d'un dossier. Du fait de ces obstacles, l'utilisation du DEP est restée jusqu'ici en deçà des attentes.

La DélFin a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral. Elle approuve ce nouveau départ, car il était prévisible que le DEP n'atteindrait pas les objectifs qui avaient été fixés. La DélFin va également suivre de près la mise en œuvre du DES.

<sup>12</sup> Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS **816.1**).

<sup>13</sup> Ordonnance du 28 août 2024 sur les aides financières pour le dossier électronique du patient (OFDEP; RS **816.12**).

<sup>14</sup> Message du 5 novembre 2025 concernant la loi fédérale sur le dossier électronique de santé (FF **2025** 3398).

### 5.3.2 **Projet clé Programme DigiSanté**

Le programme DigiSanté est central pour promouvoir la transformation numérique du système de santé. La réussite de sa mise en œuvre est une condition pour que d'autres programmes du domaine de la santé publique, comme le dossier électronique du patient (cf. ch. 5.3.1), puissent fonctionner. DigiSanté a été élaboré par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en collaboration avec l'OFS. La direction du programme est assurée par le secrétaire général du DFI, la directrice de l'OFSP et le directeur de l'OFS. Les objectifs à long terme sont d'améliorer la qualité, en particulier pour les patientes et patients, l'efficacité, la transparence et la sécurité des patientes et des patients. D'une durée de dix ans (de 2025 à 2034), DigiSanté englobait à l'origine environ 50 projets et se divise en quatre volets: «Conditions requises pour la transformation numérique», «Infrastructure nationale», «Numérisation des prestations des autorités» et «Utilisation secondaire des données pour la planification, le pilotage et la recherche». La mise en œuvre du programme requiert au total environ 623 millions de francs, dont 392 millions de francs sont couverts par un crédit d'engagement. Après de longs travaux préparatoires, DigiSanté a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Il est prévu qu'il s'achève le 31 décembre 2034. Le CDF a rédigé à ce sujet un premier rapport d'audit dont l'une des conclusions les plus importantes est que, faute de renforcement des compétences d'intervention, les résultats dans certains domaines sont incertains (cf. recommandation 4).

La DélFin s'était déjà penchée sur DigiSanté en 2024 et avait demandé à la direction du programme de lui expliquer, dans un rapport, comment elle comptait mettre en œuvre la recommandation 4 formulée dans le rapport du CDF. La réponse de la direction du programme, dont la DélFin a pris connaissance à sa séance de mai, a confirmé la délégation dans sa décision de suivre de près la mise en œuvre de DigiSanté, le programme étant hautement complexe et présentant de nombreux défis. Parmi ceux-ci, on citera en particulier la coordination des nombreuses parties prenantes, l'absence de compétences d'intervention constatée par le CDF ainsi que les ressources financières limitées.

La DélFin a également pris connaissance de la mise en place d'un comité de branche stratégique et analytique, qui s'est mis au travail le 1<sup>er</sup> mai 2025. Le comité de branche est constitué de 43 organisations du système de santé et formule des recommandations à l'intention du DFI sur la manière de coordonner et de hiérarchiser les différents projets d'un point de vue technique et spécialisé. La DélFin salue la mise en place de ce comité, la coordination des différents projets dans le cadre d'un programme aussi vaste étant essentielle. La DélFin a par ailleurs pris connaissance de l'état d'avancement du programme à fin décembre 2024. Pour des raisons compréhensibles, la valeur de risque du projet était passée de 43 à 70 (significatif), le programme ayant quitté la phase d'initialisation pour entrer dans la phase de mise en œuvre. Lors de cette transition, les risques de mise en œuvre et donc du programme ont pour la première fois été recensés de manière exhaustive.

Début juillet, la DélFin s'est entretenue avec la cheffe du DFI. Un point essentiel de la discussion a porté sur la recommandation par laquelle le CDF invitait le Secrétariat général du DFI à clarifier comment les compétences fédérales pouvaient être garanties pour que les objectifs du programme puissent être atteints. Il s'agissait par exemple

de réglementer l'élaboration et l'application de normes relatives aux données, à l'échange de données et aux services de base. La cheffe du DFI a expliqué que la première mesure de mise en œuvre consistait à impliquer les personnes et les institutions concernées dans l'élaboration des normes. Cette mesure est développée au sein du groupe spécialisé Gestion des données et des groupes de travail qui en sont issus. L'objectif est d'accroître l'acceptation des normes et la volonté de les mettre en œuvre. Des clarifications juridiques ont par ailleurs été commandées pour déterminer dans quelle mesure la Constitution fédérale donne à la Confédération la compétence de prescrire des normes obligatoires dans certains domaines. Le projet sera concrétisé dans une loi fédérale sur l'espace numérique des données de santé (LEDS). La LEDS vise à créer les bases juridiques nécessaires à la mise en place et à l'exploitation d'une infrastructure de données interopérable et fiable pour le système de santé suisse.

La cheffe du DFI a par ailleurs annoncé à la DélFin que, sur les 50 projets présentés dans le message, 38 avaient été lancés et, pour des raisons d'efficacité, avaient déjà été regroupés en 21 projets, mais que les objectifs définis étaient maintenus. Elle a ajouté que les moyens financiers autorisés, inférieurs aux crédits d'engagement approuvés par le Parlement, constituaient un défi. Pour le reste, la cheffe du DFI a indiqué que DigiSanté était sur la bonne voie. La DélFin a pris connaissance de ces explications. Elle salue le fait que le DFI se soit attelé à la mise en œuvre de la recommandation 4 du rapport du CDF afin de clarifier les bases juridiques pour la mise en œuvre du programme. Elle estime également que la réduction du nombre de projets est judicieuse et impérative.

À fin janvier 2026, la DélFin a pris connaissance du fait que le statut global du programme à fin juin 2025 était «vert» et que la valeur de risque était toujours de 70 (significatif). Elle en a déduit qu'il n'était pas nécessaire qu'elle intervienne. La délégation a également pris connaissance du rapport de l'OFSP et de l'OFS «Programme pour promouvoir la transformation numérique dans le système de santé – DigiSanté». Ce rapport s'adresse au Conseil fédéral, aux Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) et aux commissions de surveillance (Commission des finances du Conseil national [CdF-N], Commission des finances du Conseil des États [CdF-E] et Commission de gestion du Conseil des États) et a été publié. Il présente l'état de mise en œuvre du programme et des différents projets. À l'avenir, la DélFin utilisera le rapport, en plus des rapports relatifs aux projets clés de l'administration fédérale, comme source d'information pour sa haute surveillance concomitante sur les finances et continuera de suivre de près la mise en œuvre du programme.

### 5.3.3 **Projet clé NaDB (gestion nationale des données)**

Le programme NaDB promeut l'interopérabilité sémantique et l'utilisation multiple des données sur la base de projets concrets. L'interopérabilité sémantique garantit que les contenus identiques soient saisis de la même manière dans les différents jeux de données. Il s'agit d'un concept central pour le bon fonctionnement des échanges entre les différents systèmes informatiques et sources de données et pour l'interprétation des données. L'interopérabilité sémantique améliore l'utilisation multiple des données.

Le programme NaDB a été lancé en 2019 et devrait être achevé à fin décembre 2026. Il relève de la compétence de l'OFS. Les conseils lui ont alloué un crédit d'engagement de 16,3 millions de francs; les coûts restants et les ressources en personnel interne sont pris en charge par l'OFS. À fin juin 2025, le volume total s'élevait à environ 35 millions de francs. Le CDF a effectué un premier audit du projet en 2021, puis un deuxième en 2024 afin d'évaluer la pertinence de l'intégration du NaDB dans les structures de données et de répartition des compétences de la Confédération. La DélFin suit le programme depuis mai 2022.

#### *État d'avancement du programme à fin 2024*

À la mi-mai, la DélFin a pris connaissance de l'état d'avancement du projet au 31 décembre 2024 et du deuxième rapport d'audit du CDF. Il ressort de ce rapport que le programme NaDB a certes permis de créer les bases nécessaires, mais qu'il reste encore à développer d'autres outils avant la fin du programme afin que l'OFS puisse exécuter ses tâches de manière efficace et durable à l'avenir. Le défi, pour l'OFS, est de poursuivre l'harmonisation des données sans disposer du droit de donner des instructions: il est tributaire de la participation volontaire des différentes unités administratives. La DélFin a décidé de s'entretenir, à sa séance de juillet 2025, de l'état d'avancement du programme avec la cheffe du DFI et le directeur de l'OFS.

#### *Entretien avec la cheffe du DFI et le directeur de l'OFS*

La cheffe du DFI a expliqué que le programme fonctionnait et que le calendrier était respecté. Elle a toutefois ajouté qu'un défi de taille se présenterait si le Parlement transmettait au Conseil fédéral les motions 25.3024 («Pas de transmission de données fiscales sans anonymisation») et 25.3025 («Transmission de données fiscales par les cantons à la Confédération à des fins statistiques. Nécessité d'une base légale formelle») de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national. Selon la cheffe du DFI, la création d'une base légale formelle reporterait une partie importante du programme à une date indéterminée. Par ailleurs, si l'anonymisation des données fiscales était inscrite dans la loi, les avantages du programme seraient nettement moins significatifs pour l'OFS. Sur la base de la loi fédérale sur la protection des données (LPD)<sup>15</sup> en vigueur, l'OFS traite déjà des données relatives aux personnes, ce qui permet de lier entre eux des jeux de données sans que l'identité des personnes concernées soit reconnaissable.

Le Parlement s'étant toutefois clairement prononcé en faveur de la création d'une base légale formelle, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion 25.3025. Le Conseil national l'a adoptée le 6 mai 2025 et le Conseil des États s'est rallié à cette décision le 11 septembre 2025; la motion a donc été transmise au Conseil fédéral.

La cheffe du DFI a par ailleurs rappelé que la situation financière de l'OFS était difficile. Elle a précisé que la réduction des activités de l'office annoncée publiquement et justifiée par des raisons financières n'avait aucune influence sur l'achèvement du programme. Comme le CDF, la cheffe du DFI constate qu'un problème central est la gouvernance du programme et la structure d'incitation. Selon elle, l'OFS n'a aucune compétence de donner des instructions aux offices. Pour que la compatibilité sémantique

<sup>15</sup> Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD; RS 235.1).

tique soit établie, les offices doivent décrire leurs données sur la plateforme I14Y prévue à cet effet selon un modèle identique. Le CDF constate toutefois que les offices accusent un gros retard dans la description de leurs données. Ils ont peu d'intérêt à le faire, car ils supportent les coûts immédiats alors que les ressources sont limitées. Quant aux avantages, ils ne se feront sentir que plus tard, et seulement si d'autres offices participent également.

La DélFin a décidé de demander aux CdF de sonder tous les offices dans le cadre de l'examen du compte d'État 2025 afin de savoir où ils en sont dans la description de leurs jeux de données. En effet, il est indispensable que tous les offices contribuent au programme pour que la numérisation puisse progresser au sein de l'administration fédérale et justifier les importants moyens financiers octroyés aux divers projets et programmes. Concernant la nécessité de la description des données par les offices, le directeur de l'OFS a souligné que la numérisation était moins une question d'infrastructure qu'une question de flux des données et d'interopérabilité. Selon lui, il est essentiel de lire les données d'un œil critique, de les comprendre, de les analyser, de les interpréter, de les communiquer et de les utiliser de manière responsable pour prendre des décisions fondées, générer des connaissances et maîtriser la transition numérique (compétence en matière de données ou *data literacy*).

## **5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)**

### **5.4.1 Projet clé RES (renouvellement du système d'information central sur la migration SYMIC)**

Le système d'information central sur la migration (SYMIC) est le registre des ressortissantes et ressortissants étrangers qui vivent en Suisse ou y séjournent. Près de 30 000 collaboratrices et collaborateurs des autorités communales, cantonales et fédérales compétentes en matière de migration et de sécurité l'utilisent au quotidien.

Lancé en 2022, le programme RES vise une numérisation moderne et modulaire des autorités suisses d'asile, des autorités compétentes dans le domaine des étrangers et des autorités de naturalisation; il vise également à assurer la continuité pendant la transition de l'ancien au nouveau système. Le renouvellement du SYMIC permettra une gestion standardisée et sécurisée, sans rupture de support, des opérations entre les différents niveaux fédéraux, et accélérera les échanges d'informations entre les administrations et la population.

Dans le message relatif à un crédit d'engagement pour le renouvellement du système d'information central sur la migration SYMIC<sup>16</sup>, le SEM a estimé le coût total du projet à 65,9 millions de francs (avec une précision de  $\pm 25\%$ ), dont 11,2 millions de prestations propres fournies par le DFJP. Pour l'essentiel des autres coûts (54,3 millions de francs au total), le Conseil fédéral requiert un crédit d'engagement. En mars 2022, le Parlement a réduit la prime de risque d'environ 4 millions de francs et a approuvé un crédit d'engagement de 50,7 millions de francs.

<sup>16</sup> Message du 21 avril 2021 relatif à un crédit d'engagement pour le renouvellement du système d'information central sur la migration (SYMIC; FF 2021 1056).

En 2023 et 2024, le programme et son architecture ont dû être revus en profondeur et faire l'objet d'une nouvelle planification. La direction initiale du programme avait massivement sous-estimé l'ampleur et la complexité du projet. Le SEM a dû résoudre d'importants problèmes dans les bases architecturales afin de garantir la capacité de numérisation du système lors de la première phase du programme. Parallèlement, la nouvelle planification ne prévoyait plus uniquement de remplacer un système technique, mais aussi d'harmoniser les processus d'affaires, de les concevoir de façon à éviter les ruptures de support et de les numériser. En 2024, sur la base d'une nouvelle estimation des dépenses, le SEM prévoyait des coûts totaux de l'ordre de 180 millions de francs (surcoût d'environ 100 millions de francs) et une prolongation de la durée du projet de cinq ans, soit jusqu'en 2032<sup>17</sup>.

Fin mai 2025, le chef du DFJP a informé la DélFin qu'en raison de la nouvelle planification, les coûts totaux s'élèveraient à 193 millions de francs, qu'il ne serait pas possible de diminuer les coûts d'exploitation annuels de 15 à 20 % (contrairement à ce que prévoyait le message) et qu'il n'était donc plus question d'un potentiel d'économie de 22 millions de francs. Il a précisé que l'accent était mis sur l'augmentation de l'utilité ainsi que sur l'amélioration et l'accélération de la capacité d'adaptation du système, comme l'ont expressément demandé les cantons. Compte tenu de l'augmentation des coûts totaux, qui sont passés de 66 millions de francs au début du projet en mars 2022 à 193 millions de francs fin 2024, soit une hausse de 127 millions de francs (+192 %), la DélFin a demandé des informations complémentaires au DFJP.

En juillet 2025, la DélFin a pris connaissance du deuxième rapport d'audit du CDF sur le programme RES. Le CDF a constaté certaines améliorations par rapport à son premier audit de 2022, mais a estimé que des facteurs essentiels dans la planification des délais et des coûts faisaient toujours défaut. En raison de la nouvelle planification, 7 des 11 recommandations de l'audit de 2022 n'avaient pas encore été mises en œuvre et la planification des coûts ne tenait pas compte de la sécurité et de la migration des données, ce qui représentait un risque de nouveaux retards et de coûts supplémentaires.

En septembre 2025, la DélFin a pris connaissance de la note d'information que le DFJP lui a présentée à sa demande. Dans ce document, le SEM a montré en détail la composition des surcoûts vers la moitié de l'année 2025, leur financement et l'évaluation du risque de nouveaux retards ou de coûts supplémentaires. Selon la direction du programme, il sera possible de réaliser le programme RES avec succès d'ici 2032, grâce aux mesures prises par le SEM et eu égard à l'amélioration de la situation des risques.

Selon le DFJP, le financement des dépenses du programme est assuré jusqu'en 2026. Le crédit de 50,66 millions de francs pour les engagements à l'égard de tiers devrait être respecté. Pour couvrir les besoins financiers supplémentaires découlant de la nouvelle planification, le DFJP a demandé, en suivant le processus ordinaire du cadre de développement, des moyens de l'ordre de 27 millions de francs pour chacune des années 2027 et 2028 en utilisant les crédits TNI centralisés. Le département estime que le SEM devrait disposer des ressources internes nécessaires à ce projet.

<sup>17</sup> Rapport d'activité de la DélFin 2024, ch. 5.4.2 (FF 2025 2135).

Compte tenu de l'importance stratégique du RES, des risques toujours élevés qu'il comporte, de l'augmentation considérable des coûts prévisionnels et de la prolongation de la durée du programme jusqu'en 2032, la délégation suivra étroitement l'avancement du programme sur la base des rapports de situation semestriels et en reparlera lors de son prochain entretien avec le chef du DFJP.

## **5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)**

### **5.5.1 Projets les plus importants du DDPS**

En règle générale, la DélFin se penche tous les six mois sur les projets les plus importants du DDPS. Au cours de l'année sous revue, elle s'est concentrée sur trois projets: l'acquisition du nouvel avion de combat F-35A dans le cadre du programme Air2030, l'acquisition du système de drones de reconnaissance ADS 15 et l'élimination des munitions de l'ancien dépôt de Mitholz.

#### *Acquisition du nouvel avion de combat F-35A*

À l'été 2022, la DélFin s'est penchée sur un rapport d'audit du CDF consacré à la gestion des risques du programme Air2030. Dans ce document, le CDF a estimé que, s'agissant de l'acquisition du F-35A, il n'existait pas de garantie juridique absolue d'un prix fixe au sens de forfaitaire selon la jurisprudence suisse. Le DDPS a rejeté cette interprétation. Le 12 juillet 2022, la DélFin en a informé les Commissions de la politique de sécurité (CPS) et leur a proposé d'étudier de plus près, dans le cadre de l'examen préalable du message sur l'armée 2022<sup>18</sup>, les avis divergents du DDPS et du CDF relatifs à l'appréciation des risques financiers. Les deux CPS ont conclu que les incertitudes juridiques concernant le prix fixe avaient pu être levées. Elles partageaient la position du DDPS. Après les investigations menées par les CPS, la DélFin ne s'est plus penchée sur la question du prix fixe entre 2022 et 2024.

En début d'année, le CDF avait posé plusieurs questions au mandant d'Air2030, par écrit, sur le prix prétendument fixe, car il émettait certains soupçons à ce sujet depuis quelque temps déjà. Dans sa réponse, le CdA a expliqué que la *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA) avait fait savoir dans une lettre que, de son point de vue, il y avait un malentendu concernant le prix fixe. À la mi-avril 2025, la DélFin a discuté de cette information lors d'un entretien avec le DDPS, auquel elle a demandé de lui présenter une note d'information plus détaillée. Ce document devait mettre en évidence les éléments contractuels pour lesquels le gouvernement des États-Unis estimait qu'il y avait un malentendu. En outre, la DélFin a demandé au DDPS qu'il lui présente la procédure qu'il comptait suivre au cas où le gouvernement américain formulerait des exigences (financières) supplémentaires.

À la mi-juin 2025, les États-Unis ont confirmé aux représentants du DDPS que, de leur point de vue, aucun prix fixe n'avait été convenu. La DélFin a salué la décision du DDPS d'informer le public de ces développements lors d'une conférence de presse

<sup>18</sup> Message du 16 février 2022 sur l'armée 2022 (FF 2022 615).

tenue à la fin juin 2025 et d'expliquer les options pour la suite. Selon le DDPS, une solution diplomatique a d'abord été recherchée. Dans ce contexte, la DélFin a demandé qu'on l'informe d'une éventuelle ouverture de négociations sur le prix d'achat du F-35A immédiatement après la conclusion des entretiens exploratoires avec le gouvernement des États-Unis. Elle a également demandé que lui soient remis les trois avis de droit établis par des cabinets états-uniens et suisse sur la question du prix fixe.

Lors d'une nouvelle conférence de presse tenue à la mi-août 2025, le Conseil fédéral a fait savoir que les États-Unis n'étaient pas disposés à changer de position en ce qui concerne le prix fixe. Sur la base des discussions, la Suisse doit accepter que le prix par lot de production corresponde à la valeur négociée entre le gouvernement des États-Unis et Lockheed Martin. La Suisse ne peut donc pas imposer le prix fixe pour l'avion de combat F-35A. Selon le Conseil fédéral, l'augmentation des coûts dépendra largement de l'évolution future de l'inflation aux États-Unis, de l'évolution des prix des matières premières sur les marchés mondiaux et d'autres facteurs tels que les hausses de prix résultant des droits de douane imposés. Cela se traduit par une fourchette de coûts supplémentaires potentiels comprise entre 650 millions et 1,3 milliard de francs suisses. Ces informations coïncident avec celles que le DDPS avait transmises à la DélFin.

Après s'être entretenue avec le chef du DDPS début septembre 2025, la DélFin a demandé qu'on lui fournisse des informations détaillées sur la suite de la procédure d'acquisition du F-35A. Selon le DDPS, la décision dépend d'une nouvelle analyse visant à clarifier si les exigences actuelles en matière de défense aérienne correspondent toujours aux bases de l'évaluation du F-35A qui avait été faite, notamment au rapport «Avenir de la défense aérienne» datant de 2017. La DélFin a demandé des informations supplémentaires sur les hypothèses formulées dans ce rapport qui restent valables ainsi que sur les domaines dans lesquels de nouvelles évaluations ont été effectuées depuis la publication de ce rapport. Elle a également demandé une vue d'ensemble complète de tous les paiements effectués et à venir concernant l'acquisition du F-35A.

#### *Travaux préparatoires pour le F-35A sur des aérodromes militaires suisses*

Dans le contexte du nouvel avion de combat, des travaux préparatoires sont nécessaires sur les aérodromes militaires de Payerne, Emmen et Meiringen. L'exploitation du F-35A requiert de nouveaux centres de formation ainsi que des locaux pour les simulateurs et l'infrastructure TIC. Fin novembre 2025, le DélFin a pris connaissance d'un audit que le CDF a mené à ce sujet. Dans son rapport, le CDF indique que le début des travaux sera retardé d'environ six mois à Payerne et d'au moins un an à Meiringen et à Emmen. Selon le CDF, les causes principales sont des compétences peu claires et une coordination insuffisante entre le Secrétariat général du DDPS et l'Office fédéral de l'armement (armasuisse) s'agissant de la procédure d'approbation des plans, ce qui a entraîné des retards dans la procédure d'autorisation. Selon l'audit, les réserves de temps sont épuisées, les délais sont critiques et ne peuvent être respectés qu'au moyen d'un pilotage rigoureux. Le devis révisé de mars 2025 s'élève à environ 200 millions de francs, dont 14 millions de francs sont imputables au renchérissement, alors que le plafond de coûts initial se montait à 120 millions de francs pour

l'immobilier. En outre, d'autres projets de construction, pour un montant de plus de 50 millions de francs, ne sont pas compris dans le devis de 200 millions de francs.

Fin novembre 2025, la DélFin a approfondi les constatations du CDF dans le cadre d'une discussion qu'elle a menée avec le chef du DDPS; elle s'est notamment informée des causes concrètes des retards dans le début des travaux et des risques financiers qui en découlent. Elle a également abordé les effets de ces retards sur les phases ultérieures du projet ainsi que les raisons pour lesquelles le plafond de coûts initial a été nettement dépassé. La DélFin a ensuite transmis le rapport du CDF sur les travaux préparatoires aux sous-commissions des CdF compétentes pour le DDPS (CdF-N4 et CdF-E4), car celles-ci s'occupent également du F-35A.

#### *Montage final de quatre F-35A par le fournisseur suisse RUAG (projet RIGI)*

Outre la question du prix fixe et les travaux préparatoires, la DélFin s'est également penchée sur le montage final de quatre F-35A par le fournisseur suisse RUAG à Emmen (projet RIGI). Dans son évaluation des projets les plus importants de septembre 2025, le DDPS a estimé que le projet constituait un «risque important». Dans ce contexte, la délégation a demandé au DDPS des informations plus détaillées et une analyse du rapport coûts/utilité du projet. Cette analyse devait faire état des hypothèses et des bases d'évaluation utilisées, des risques pris en considération et des alternatives possibles et, sur cette base, justifier de manière compréhensible la suite de la procédure. Dans la note d'information qu'il a présentée à la DélFin fin octobre 2025, le DDPS a indiqué avoir soumis le projet RIGI à une analyse en plusieurs étapes. L'analyse a conclu que le projet comportait des risques économiques largement compensés par des avantages en matière de politique de sécurité.

Lors d'une nouvelle discussion qu'elle a menée avec le chef du DDPS fin novembre 2025, la DélFin a approfondi cette appréciation. Le chef du DDPS lui a notamment présenté les critères de pondération entre les risques économiques et l'utilité pour la politique de sécurité et lui a expliqué comment le rapport coût-utilité avait été évalué dans l'analyse de rentabilité de RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO). La DélFin a également abordé l'importance d'acquérir un savoir-faire et l'indépendance en matière de maintenance pour l'approbation du projet, ainsi que les scénarios examinés en cas d'augmentation des risques économiques du projet.

La DélFin continuera de suivre de près la procédure d'acquisition de l'avion de combat, les travaux préparatoires qui y sont liés, le montage final dans le cadre du projet RIGI ainsi que les mesures prises par le département et son pilotage lors d'autres discussions qu'elle mènera avec le chef du DDPS. Elle présentera ses observations dans son rapport d'activité 2026.

#### *Acquisition du système de drones de reconnaissance ADS 15*

La DélFin se penche depuis un certain temps sur l'acquisition du système de drones de reconnaissance ADS 15. En raison de graves problèmes, elle avait mentionné ce projet dans une lettre qu'elle avait envoyée fin 2024 à la cheffe du DDPS de l'époque, dans laquelle elle évoquait des retards considérables, des fonctionnalités manquantes ainsi que des défauts persistants du matériel et des logiciels livrés.

En avril 2025, la DélFin s'est penchée sur une lettre adressée au Secrétariat général du DDPS par la *Military Aviation Authority* (MAA), l'autorité suisse de l'aviation militaire. La MAA y constate qu'une certification d'ici 2029 du système d'évitement automatique (*Detect and Avoid*, DAA) pour l'espace aérien civil n'est guère réaliste. Lors d'un entretien avec le DDPS, la DélFin a demandé des informations sur l'appréciation faite par la MAA ainsi que sur les conséquences d'un éventuel arrêt ou d'une adaptation du développement du système DAA.

Les doutes exprimés au printemps quant à la faisabilité technique et au respect des délais ont été confirmés par l'évaluation des projets les plus importants du DDPS sur laquelle la DélFin s'est penchée début juillet 2025. Cette évaluation mentionnait à nouveau le fait que des jalons clés dépendaient fortement de la fiabilité du fabricant Elbit et que, à plusieurs reprises, les prestations livrées ne correspondaient pas au volume convenu par contrat. En adéquation avec cette constatation, le DDPS a informé la DélFin qu'il envisageait l'option d'abandonner l'acquisition, plusieurs délais n'ayant pas été respectés, notamment en ce qui concerne l'atterrissage automatique. Selon le chef du DDPS, les seules options réalistes pour la suite des opérations sont donc le renoncement à des fonctionnalités importantes, ce qui implique des restrictions considérables, ou l'abandon du projet. Par conséquent, la DélFin s'est concentrée sur ces options, sur les risques financiers d'un abandon, sur les amortissements possibles de l'ordre de 300 millions de francs et sur le risque de contreparties réclamées par le fournisseur.

La DélFin a demandé au DDPS qu'il l'informe immédiatement de sa décision concernant la suite de la procédure. Le DDPS a pris sa décision en septembre 2025: il a décidé de poursuivre le projet et d'en modifier les exigences, c'est-à-dire de prévoir des capacités réduites. La DélFin s'est fait présenter les bases de décision dans une note d'information et les a approfondies lors d'un entretien qu'elle a eu avec le chef du DDPS en septembre 2025, notamment en ce qui concerne l'utilité, les coûts, les risques et les conséquences financières de la procédure choisie.

En 2026, la DélFin continuera à suivre de près la poursuite de l'acquisition du système de drones de reconnaissance ADS 15 et la prise de décision concernant la suite des opérations. Elle présentera ses observations dans son rapport d'activité 2026.

### *Élimination des munitions de l'ancien dépôt de l'armée de Mitholz*

Fin mai 2025, la DélFin s'est penchée sur le projet Mitholz et, à cette occasion, a pris connaissance d'un rapport d'audit du CDF sur l'évacuation de l'ancien dépôt de munitions. Le CDF est arrivé à la conclusion que les instruments de direction et de pilotage sont en principe appropriés, mais que la gestion des risques n'est pas entièrement cohérente. En ce qui concerne les risques globaux consolidés en particulier, leur délimitation par rapport aux risques des différents sous-projets n'est pas claire. En outre, selon le CDF, d'importantes incertitudes subsistent concernant des hypothèses centrales, notamment dans la mise en balance des coûts du projet et des risques qui y sont liés.

C'est sur la base de ces constatations que les sous-commissions des CdF compétentes pour le DDPS ont examiné en détail le projet. Fin novembre 2025, la sous-commission CdF-E4 a informé la DélFin qu'elle avait demandé au chef du DDPS de confier le projet à des spécialistes indépendants en vue d'un nouvel examen. Le DDPS a alors

demandé à l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) de prendre en charge l'examen d'autres options de procédure, ce qu'elle a accepté de faire. Début octobre 2025, la sous-commission CdF-E4 et le Secrétariat général du DDPS ont discuté du projet de mandat d'examen et de plan d'action. L'EPFZ souhaitait préciser le mandat d'examen et la procédure d'ici fin 2025 et soumettre une offre au DDPS. Lors d'une discussion qu'elle a ensuite menée avec le chef du DDPS, la DélFin a évoqué ces développements. Elle a notamment abordé les mesures prévues pour mieux relier les risques globaux et les risques des sous-projets ainsi que l'importance de l'examen externe pour la poursuite du pilotage du projet. Le chef du DDPS lui a également expliqué dans quelle mesure les résultats de l'examen de l'EPFZ pourraient influencer la suite de la mise en œuvre du projet.

La DélFin continuera à suivre le mandat d'examen précisé ainsi que la suite de la procédure qui en découle, en coordination avec les sous-commissions des CdF. Elle présentera ses observations dans son rapport d'activité 2026.

### **5.5.2                   Projet clé RDS+ (réseau de données sécurisé plus)**

Le projet clé Réseau de données sécurisé plus (RDS+) a pour objectif de créer les bases qui permettront l'échange de données à large bande au moyen des systèmes informatiques utilisés dans le cadre de la protection de la population. En mai 2025, la DélFin a constaté une nouvelle détérioration de l'avancement du programme. La coordination entre la Confédération, les cantons et d'autres acteurs s'est révélée plus complexe et plus chronophage que prévu. En outre, l'acquisition des composants informatiques requis a également posé certaines difficultés. Il en a résulté un retard d'environ 8 mois pour le raccordement des sites cantonaux. Les retards devraient également toucher les autres étapes (sites de la Confédération et exploitants d'infrastructures critiques).

La DélFin s'est penchée sur ces développements début juillet 2025, lors d'une rencontre avec le chef du DDPS. Les discussions ont notamment porté sur la coordination entre le commandement Cyber (cdmt Cyber) et l'OFPP, sur les futurs coûts de fonctionnement et sur le retard dans le raccordement des sites. Le cdmt Cyber n'ayant pas fourni d'indications fiables sur les coûts de fonctionnement à partir de 2028, c'est-à-dire après la fin du projet, la DélFin a demandé au DDPS de lui fournir une estimation de ces coûts.

Fin novembre 2025, la DélFin s'est à nouveau penchée sur ce projet clé et a constaté de premières améliorations. Selon l'OFPP, d'importants progrès ont été réalisés dans le raccordement des sites cantonaux et la situation en matière de risques s'est également sensiblement améliorée. La direction du projet a pris une décision de principe concernant l'architecture du raccordement des sites de la Confédération, qui sera précisée dans un concept détaillé.

En 2026, la DélFin mènera une nouvelle discussion avec le DDPS sur le projet clé RDS+. Elle souhaite clarifier les mesures qui contribuent à stabiliser le projet, les risques qui subsistent et l'impact des coûts de fonctionnement sur le budget global du projet. Elle se penchera en outre sur le concept de raccordement des sites de la Confédération.

### 5.5.3 **Projet clé NEPRO (nouveaux systèmes de production swisstopo)**

Avec le programme NEPRO, l'Office fédéral de topographie (swisstopo) procède à la modernisation de ses systèmes et processus de production afin que les géoproduits reflètent beaucoup plus rapidement les changements réels. Fin mai 2025, la DélFin a constaté que les avis du CDF et du DDPS divergeaient fortement en ce qui concerne ce projet clé. Dans un audit, le CDF a estimé que les objectifs du programme étaient flous, qu'il fallait améliorer le pilotage, et que l'utilité du programme manquait de clarté. Il a aussi constaté qu'une grande partie des recommandations de l'audit de 2023 restaient ouvertes; le DDPS, de son côté, a salué l'avancement positif du projet.

Au cours du second semestre 2025, il est apparu clairement que la situation était tendue. Les rapports de mi-année ont fait état de défis importants: la situation financière tendue et la hausse des coûts d'exploitation ont entraîné une réduction ou une suspension des projets en cours.

Lors d'une discussion ayant eu lieu fin novembre 2025 entre la DélFin et le DDPS, celui-ci a indiqué que NEPRO serait financé exclusivement par le budget de swisstopo à partir de 2026 et que, en raison de problèmes budgétaires structurels, il était nécessaire de procéder à des coupes dans le budget du programme. Le département a reconnu que la planification financière initiale de 2019 était trop optimiste et qu'elle était devenue irréaliste en raison des réductions du plafond et des coûts supplémentaires.

La DélFin a salué les mesures prises par swisstopo, qui se propose notamment de recourir à un service externe de gestion de la qualité et des risques, d'organiser régulièrement des séances du comité de projet et de mettre en place une gestion de portefeuille à l'échelle de l'office. En outre, la délégation a été informée des mesures prises pour alléger le budget, à savoir la réduction des mandats externes, la retenue dans le lancement de nouveaux projets et le gel des embauches pour les postes vacants.

Compte tenu de l'impact qui en résulte sur la feuille de route globale de NEPRO, la DélFin a demandé qu'on lui remette le mandat de programme mis à jour. Celui-ci doit montrer quels projets ont été réduits ou suspendus et quels projets sont poursuivis. Une fois qu'on lui aura remis ces documents, la DélFin se penchera à nouveau sur le programme NEPRO et surveillera son évolution.

### 5.5.4 **Planification des finances et des liquidités au sein du DDPS**

Eu égard aux risques financiers importants au sein du DDPS et à la décision du Parlement d'augmenter les dépenses d'armement tout en réduisant les dépenses d'exploitation, la CdF-E a proposé à la DélFin, fin 2024, d'intensifier la haute surveillance dans le domaine de la sécurité du DDPS au cours de la législature actuelle. La DélFin a approuvé cette proposition et a décidé, à la mi-avril 2025, de renforcer sa haute surveillance en particulier en ce qui concerne la planification des finances et des liquidités dans le domaine de l'armement.

Fin mai, le Secrétariat général du DDPS a présenté à la DélFin les bases et les particularités de la planification des finances et des liquidités dans le domaine de l'armement, ainsi que les instruments utilisés. La DélFin s'est notamment intéressée aux conditions dans lesquelles le DDPS peut réaffecter des crédits et des moyens, aux dispositions légales applicables en la matière et aux conséquences de telles réaffectations sur la hiérarchisation et les liquidités des projets en cours. Cette présentation a permis à la DélFin d'approfondir sa compréhension de la composition des dépenses d'armement, de la stratégie de financement à long terme et des mesures visant à éviter les acquisitions erronées.

Au milieu de l'année 2025, le Conseil fédéral a adopté pour la première fois une stratégie en matière de politique d'armement, dont la DélFin a pris connaissance début septembre 2025. Cette stratégie indique que le marché mondial de l'armement a subi un bouleversement en raison d'une forte augmentation de la demande, de délais de livraison plus longs et de prix plus élevés. Selon le DDPS, cette évolution du marché ne représente toutefois qu'un défi parmi d'autres pour la planification des finances et des liquidités dans le domaine de l'armement. Les fréquentes adaptations des valeurs inscrites dans le plan financier, qui nécessitent en permanence de recalculer les variantes, et le pilotage simultané d'un très grand nombre de projets menés en parallèle, compliquent la planification. En ce qui concerne la coordination entre le pilotage financier opérationnel et la planification stratégique des ressources, le DDPS constate donc une nette détérioration de la situation, étant donné qu'il ne peut pas influencer sur la plupart de ces facteurs. La DélFin a en outre pris acte avec inquiétude du fait que l'«excédent de planification» au sein du DDPS avait fortement augmenté et que le département était, selon ses propres dires, sur le point de suspendre des programmes d'armement. En conséquence, la délégation a salué le fait qu'armasuisse, le commandement de l'armée et le domaine Finances du Groupement Défense aient intensifié leurs échanges et se rencontrent régulièrement pour se concerter et définir les mesures possibles.

Au cours de la législature en cours, la DélFin continuera de faire de la planification des finances et des liquidités dans le domaine de l'armement une priorité de sa haute surveillance. Elle présentera ses observations dans son rapport d'activité 2026.

#### **5.5.5 RUAG MRO Holding SA**

En 2025, la DélFin s'est penchée à plusieurs reprises sur les incidents survenus au sein de RUAG MRO. À la mi-février, elle s'est tout d'abord entretenue avec une délégation de RUAG MRO au sujet d'un rapport d'audit du CDF sur d'éventuels aspects de fraude en relation avec des transactions concernant les chars Leopard 1 et 2 et d'un rapport d'audit sur la gestion des stocks en consignation d'armasuisse. Dans un deuxième temps, elle a discuté des conclusions des rapports du CDF avec la cheffe du DDPS de l'époque, qui représentait le propriétaire. Les résultats de l'enquête ont montré qu'il y avait pu avoir des transactions frauduleuses au sein de RUAG MRO, notamment dans le commerce international de pièces de rechange. Étant donné que le CDF a mené ses deux audits sur mandat de la DélFin, c'est cette dernière qui devait

décider de leur publication: sur décision de la DélFin, le CDF a publié les deux rapports d'audit fin février.

Les délégations du DDPS et de RUAG MRO ont assuré la DélFin que la plus haute priorité était donnée à la correction des lacunes constatées dans les rapports du CDF. À l'instar de la DélFin, les services propriétaires attendent une mise en œuvre rapide et durable des mesures. Afin de garantir un suivi étroit, ils demandent à RUAG MRO, lors de chaque entretien trimestriel avec le propriétaire, de leur remettre une liste mise à jour des mesures concernant la gouvernance et la conformité. La DélFin a demandé que cette liste de mesures lui soit également remise. En outre, le DDPS veut améliorer la mise en place de mesures efficaces pour réduire les risques de fraude. Pour ce faire, il s'agit de renforcer le système interne de conformité et de controlling.

Lors de discussions qu'elle a menées fin mai avec le Secrétariat général du DDPS et début juillet avec le chef du DDPS, la DélFin a continué de suivre la mise en œuvre des recommandations du CDF ainsi que les dispositions prises par le propriétaire et les organes dirigeants de RUAG MRO. Elle s'est informée de l'avancement des mesures et de leur efficacité ainsi que des raisons pour lesquelles l'analyse forensique coûteuse, commandée par RUAG MRO à un cabinet d'avocats, se poursuivait. Elle s'est également penchée sur l'éventuelle adaptation de la forme juridique de RUAG MRO et sur l'évaluation de la réalisation des objectifs de l'entreprise dans les domaines de la gestion des risques, de la conformité et de la prévention de la corruption.

La DélFin continuera de suivre l'évolution de la situation au sein de RUAG MRO, d'observer la mise en œuvre des recommandations du CDF et d'examiner l'efficacité des mesures prises. Elle présentera ses observations dans son rapport d'activité 2026.

## **5.6 Département fédéral des finances (DFF)**

### **5.6.1 Projet clé Programme DaziT**

Depuis début 2018, le programme de transformation DaziT de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) est conduit comme un projet clé, et la DélFin se penche régulièrement sur l'avancement du programme et sur les risques. DaziT vise à simplifier, à harmoniser et à numériser la perception des droits de douane et des redevances ainsi que les processus douaniers. La réorganisation de l'OFDF se déroule en parallèle. En septembre 2017, le Parlement a approuvé un crédit global de 393 millions de francs pour ce programme<sup>19</sup>. Le coût final prévisionnel, qui tient compte des charges de personnel internes à l'office, est estimé à 475,4 millions de francs; il est stable depuis quatre ans. Le programme en est à sa phase finale et devrait s'achever à la fin de l'année 2026.

Depuis le lancement du programme, les prestations prévues dans le cadre de celui-ci ont été étendues (système de contrôle des importations, service de télépéage de l'UE, mise en place d'une plateforme de développement, changement de plateforme informatique). Afin de respecter les coûts et les délais du programme, l'OFDF a mis de

<sup>19</sup> Arrêté fédéral du 12 septembre 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (Programme DaziT; FF 2017 423).

côté certains projets du programme (parties du système de rapports «Raporta», impôt sur les boissons spiritueuses, système tarifaire Tariffa 2.0). Il a fallu interrompre le développement, réalisé avec un fournisseur externe, du nouveau système de rapports et relancer la mise en œuvre de la nouvelle solution. La réalisation des projets mis de côté (partie circulation des personnes) est prévue pour 2027 et 2028, après la clôture du programme DaziT, avec des réserves provenant du crédit d'engagement et, si nécessaire en sus, des moyens financiers du budget global de l'office.

Selon l'OFDF, une grande partie du programme – soit 66 projets sur 70 – a pu être réalisée avec succès en dépit de l'extension des prestations et de la mise de côté de certains éléments. Seule une petite partie du programme initial et du programme élargi n'a pas pu être mise en œuvre comme prévu et a dû être reportée.

La DélFin regrette qu'une réduction du volume du programme ait été nécessaire pour respecter les objectifs de coûts et de délais. Elle attend de l'OFDF, une fois le programme terminé, qu'il donne la priorité à la mise en œuvre des projets en suspens.

Un élément central du programme DaziT est le développement de la nouvelle application Passar, qui transforme l'environnement informatique et les processus pour le trafic transfrontalier des marchandises. Au printemps 2024, l'OFDF a mis en production les opérations *de transit et d'exportation* dans le cadre de Passar 1.0. En raison d'importantes retouches (Passar 1.1), l'extension du système dans le domaine de l'*importation* (Passar 2.0) a été reportée à la moitié de l'année 2026, en accord avec les associations économiques. L'importation permet à l'OFDF de générer chaque année environ 12 milliards de francs de recettes de TVA. Fin 2024, le CDF a examiné si les conditions d'une mise en service réglementaire, contrôlée et sûre de Passar 2.0 étaient réunies. Il a recommandé à l'OFDF d'améliorer son système de contrôle interne afin de mieux exploiter le potentiel des contrôles automatisés.

Durant l'année sous revue, la DélFin a constaté que l'OFDF avait entre-temps réalisé des progrès substantiels, ce qu'elle juge positif. En 2026, elle se penchera sur l'intégration à l'exploitation courante.

L'un des objectifs obligatoires formulés dans le message relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes<sup>20</sup> était de stabiliser les coûts d'exploitation à 57,5 millions de francs par an. Au milieu de l'année 2025, les coûts d'exploitation prévus pour 2027 étaient supérieurs d'environ 30 % et pour 2028 d'environ 10 % à cet objectif. Cela s'explique notamment par le fait que les applications spécialisées existantes ne pourront être désactivées qu'à la fin de l'année 2027, en raison du retard pris dans l'introduction de Passar 2.0, et par les augmentations de prix imprévues effectuées par les fournisseurs de prestations. Les Cdf continuent de suivre le respect des objectifs s'agissant des coûts d'exploitation qui seront engagés à la fin du programme.

<sup>20</sup> Message du 15 février 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (FF 2017 1567).

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

### 5.7.1 **Projet clé SIPACfutur**

Le remplacement du système SIPAC pour le traitement et le paiement des prestations de l'assurance-chômage, mis en service en 1993, a connu d'importantes difficultés. Une première tentative, le projet novo SIPAC, a été interrompue en 2015. Depuis 2016, la modernisation du traitement et du paiement des prestations de l'assurance-chômage se poursuit dans le cadre du projet clé de l'administration SIPACfutur. Initialement, il était prévu que le projet soit introduit au printemps 2021 et se termine en décembre de la même année. Les coûts finaux étaient estimés à 114,9 millions de francs. La planification a toutefois dû être revue plusieurs fois, à savoir en 2018, 2020, 2022 et 2024. Les coûts finaux ont augmenté de 86,5 millions de francs pour s'établir à 201,4 millions de francs. La mise en service complète a eu lieu en janvier 2026.

La DélFin suit le développement de ce projet de manière étroite depuis 2017 dans le cadre de sa haute surveillance financière concomitante<sup>21</sup>. Elle a ainsi examiné les rapports semestriels de la ChF et les différents rapports d'audit du CDF. Elle a aussi procédé à plusieurs entretiens avec le chef du DEFR et les responsables du SECO. La DélFin a également demandé des rapports complémentaires concernant la planification, les coûts supplémentaires, les délais et la réalisation des mesures demandées.

En mai 2025, la DélFin a pris connaissance de l'état d'avancement du projet au moyen du rapport semestriel de la ChF avec état au 31 décembre 2024. Les prévisions de coûts et de délais ainsi que l'évaluation du projet et des risques sont restées stables au cours du deuxième semestre 2024. Diverses mesures, prises par le SECO durant les années 2023 et 2024 à la suite de l'intervention de la DélFin, ont porté leurs fruits. Le rapport indiquait que les problèmes étaient en voie de régularisation, que la gouvernance avait été remaniée (remplacement de personnes occupant des fonctions clés) et que les responsabilités avaient été clarifiées. Sur le plan opérationnel, toutes les étapes prévues avaient été réalisées. L'entretien avec le chef du DEFR a également montré que les conditions étaient favorables pour mener à bien le projet, même si les défis à relever étaient encore très importants et nombreux.

La DélFin a pu constater en septembre 2025 avec un rapport d'audit du CDF sur le projet clé SIPACfutur, axé sur la phase de mise en service, (sixième audit effectué par le CDF), que la situation s'était nettement améliorée, notamment s'agissant de la gouvernance. Le projet évoluait de manière stable, même si d'importants risques subsistaient, notamment la difficulté à recruter du personnel qualifié et le délai pour la mise en service, qui était extrêmement court.

L'examen du rapport semestriel de la ChF avec état au 30 juin 2025 ainsi que l'entretien avec le chef du DEFR en novembre 2025 ont fourni des informations rassurantes concernant le bon déroulement de la fin du projet. Après l'introduction de la solution pour les prestations en cas de réduction de l'horaire de travail, d'intempéries et d'insolvabilité en 2023 et 2024, l'étape la plus importante devait être accomplie le 6 janvier 2026, avec la mise en service de SIPACfutur pour la prestation «indemnités de

<sup>21</sup> Cf. rapport d'activité de la DélFin 2024, ch. 5.7.1 (FF 2025 2135).

chômage», qui représente environ 90 % des prestations de l'assurance-chômage. Les caisses de chômage et le personnel avaient commencé à se préparer en juin. La formation des 1800 collaboratrices et collaborateurs s'est effectuée entre septembre et décembre. Une campagne d'information sur le changement de système a également démarré en septembre. Une interruption totale de l'exploitation a eu lieu du 19 décembre 2025 au 6 janvier 2026. Durant cette période, les systèmes informatiques ont été mis hors service. La plateforme Job-Room a également été inaccessible. Il était prévu que, durant une phase initiale, les caisses de chômage soient chaque jour plus nombreuses à travailler avec le nouveau système. À partir du 6 janvier 2026, toutes les caisses de chômage ont travaillé avec SIPAC 2.0. Une organisation d'assistance étroite a en outre été prévue jusqu'à fin juin. Le chef du DEFR a considéré que le calendrier était très serré et ne laissait aucune marge de manœuvre, mais que les travaux préparatoires avançaient conformément à la planification.

La DélFin a pour sa part estimé que l'arrêt prévu de mi-décembre 2025 à début janvier 2026 constituerait une phase délicate. Elle a demandé en novembre au DEFR de l'informer à mi-janvier 2026 si le changement de système et la migration des données devaient s'accompagner d'importantes difficultés et donc poser des problèmes aux personnes en recherche d'emploi.

De graves incidents informatiques, à traiter en première priorité (*major incidents*), sont survenus début 2026 lors du déploiement de SIPAC 2.0: ils ont eu de fortes répercussions sur le fonctionnement de l'exploitation et ont entraîné des retards considérables dans le versement des indemnités de chômage. Par conséquent, la DélFin va continuer à suivre ce dossier très attentivement en 2026. Elle disposera, pour ce faire, notamment de notes d'information du SECO, des rapports semestriels de la ChF, du prochain rapport d'audit du CDF sur la migration des données ainsi que du rapport final, qui devrait être publié fin 2026. La DélFin s'entretiendra en outre avec le SECO. Elle présentera ses observations dans son rapport d'activité 2026.

## **5.7.2 Guerre en Ukraine, mesures et conséquences financières**

La reconstruction de l'Ukraine est portée conjointement par le DEFR et le DFAE (cf. ch. 5.2.1). Durant l'année sous revue, la DélFin a pris connaissance en novembre des décisions du Conseil fédéral impliquant le DEFR dans ce dossier, dans le cadre de son entretien annuel avec le chef du département.

Le Conseil fédéral a décidé en 2024 de consacrer 5 milliards de francs à la reconstruction de l'Ukraine sur une période de douze ans. L'aide s'articule en deux phases. Pour la première, qui s'étend de 2025 à 2028, 1,5 milliard de francs sont prévus. Les 3,5 milliards de francs restants concernent la seconde phase, qui couvre la période 2029–2036.

Le Programme pour l'Ukraine 2025–2028 adopté par le Conseil fédéral le 12 février 2025 correspond à la première phase. Les fonds gérés par le DEFR s'élèvent à 640 millions, dont 500 millions de francs pour les mesures liées au secteur privé et 140 millions de francs pour la coopération économique au développement. Les 860 millions restants sont administrés par le DFAE.

Les défis énormes liés à la reconstruction de l'Ukraine ne peuvent pas être relevés uniquement avec le soutien de la coopération internationale classique. Une nouvelle base juridique est nécessaire pour permettre une collaboration systématique et durable avec des entreprises suisses non encore établies dans le pays. Le Conseil fédéral a opté le 20 novembre 2024 pour un traité de durée limitée sujet au référendum. Ce traité, élaboré en étroite collaboration avec l'Ukraine, doit régir les mesures de soutien de la Suisse sur une base partenariale, conformément aux Principes de Lugano adoptés le 5 juillet 2022 à l'occasion de l'*Ukraine Recovery Conference*. Le traité stipule que les besoins identifiés par le gouvernement ukrainien et le SECO servent en priorité à renforcer les services publics stables. Cela concerne l'énergie, les transports et la mobilité, les équipements mécaniques, la construction, l'eau ainsi que la protection contre les catastrophes et leur prévention. L'acquisition de ces biens et services se conforme à la législation suisse sur les marchés publics. Le traité a été signé par le délégué du Conseil fédéral pour l'Ukraine en marge de la quatrième *Ukraine Recovery Conference* qui s'est tenue à Rome les 10 et 11 juillet 2025.

Lors d'un entretien avec le chef du DEFR en novembre 2025, la DélFin a appris que le traité, dont la mise en consultation s'est terminée le 12 novembre 2025, avait reçu globalement un accueil favorable. Il est prévu de soumettre le message du Conseil fédéral au Parlement pour traitement en parallèles dans les deux chambres lors de la session d'été 2026.

Par ailleurs, la DélFin a été informée qu'un premier appel à projets, basé uniquement sur la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale<sup>22</sup>, avait été ouvert pour les entreprises suisses déjà présentes en Ukraine. Selon le chef du DEFR, 76 projets de qualité ont été déposés, correspondant à plus de 500 millions de francs. Douze projets dans les domaines de l'énergie, de l'habitat, du déminage humanitaire, de la santé et des transports publics ont été sélectionnés. Le budget total de ces projets s'élève à environ 112 millions, dont 93 millions sont pris en charge par le SECO. Le montant restant est financé par les entreprises sélectionnées et leurs partenaires ukrainiens. Toutes les entreprises suisses soutenues travaillent en partenariat avec des entreprises locales. Un contrôle est effectué pour s'assurer que les biens produits correspondent aux prix usuels du marché, à qualité équivalente, et que – comme l'a indiqué le délégué du Conseil fédéral pour l'Ukraine – il n'y ait pas d'entreprises ukrainiennes qui produisent les mêmes biens que les entreprises suisses ou qui soient en concurrence directe avec elles.

La DélFin a également abordé avec le chef du DEFR la question des risques liés à la corruption et des mesures prises pour s'en prémunir. De fait, une nouvelle affaire touchant aux cercles très proches du pouvoir ukrainien a éclaté mi-novembre 2025. Le chef du DEFR a fait savoir que la corruption était identifiée comme un risque institutionnel. Tous les instruments traditionnels de la coopération au développement sont disponibles. De plus, les outils existants en matière de suivi des projets et de mesure des résultats sont complétés et renforcés par un suivi assuré par des prestataires externes. Le renforcement des équipes sur place représente un des facteurs permettant de diminuer ce risque. La DélFin a demandé à avoir accès à la vue d'ensemble qui

<sup>22</sup> Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0).

présente les instruments du SECO, de la DDC, de la Division Paix et droits de l'homme et de l'ambassade utilisés dans les différentes procédures, pour évaluer en 2026 s'ils sont suffisants, si des doublons existent et si des éléments doivent être renforcés.

### 5.7.3 Agroscope: achats

Agroscope est le centre de compétences de la Confédération dans le domaine de la recherche agronomique et agroalimentaire. Il est subordonné à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), office spécialisé du DEFR. Depuis 2014, Agroscope a dû gérer de nombreux changements organisationnels. Une centralisation des achats pour tous les sites a été mise en place en 2017. Bien que le poste de responsable des achats n'ait pas pu être pourvu pendant longtemps, l'office est parvenu à engager, en juillet 2024, une personne chargée d'optimiser les achats. Le volume des acquisitions découlant des contrats d'achat conclus en 2023 s'élevait à environ 23 millions de francs et les paiements découlant de contrats en cours à environ 106 millions de francs.

Le rapport d'audit du CDF sur les achats a montré que la maturité de l'organisation des acquisitions n'avait pas évolué de manière sensible depuis le précédent audit effectué en 2015 et que d'importants problèmes subsistaient. Les efforts d'optimisation dans le domaine des achats doivent être réactivés, une prise de conscience des risques liés à la partialité et aux conflits d'intérêts doit avoir lieu et il est nécessaire de sensibiliser la direction aux thèmes relatifs aux achats.

La DélFin a examiné les résultats de l'audit en septembre 2025 avec la responsable d'Agroscope et le responsable suppléant. Les discussions ont montré qu'Agroscope reconnaît les résultats des audits du CDF et qu'il a la volonté de mettre en œuvre toutes les recommandations émises. La prise de position publiée le 2 juillet 2025 sur le site Internet du CDF, en même temps que le rapport sur les achats, montre que plusieurs mesures ont déjà été introduites.

Toutefois, la DélFin considère que les actions entreprises jusqu'à maintenant ne sont pas suffisantes. Elle craint que, sans une mise en place rapide des mesures nécessaires, la situation ne puisse s'améliorer. Elle a ainsi demandé à Agroscope d'adopter une attitude ferme et de prendre les dispositions utiles chaque fois que les règles ne sont pas respectées. Ce n'est qu'ainsi qu'un changement de culture pourra avoir lieu et que les graves manquements observés ne se reproduiront plus.

Il est également ressorti de l'entretien qu'Agroscope doit relever d'importants défis relatifs à l'installation des infrastructures sur le campus central de Posieux, mais également dans les deux centres de recherche régionaux de Changins (VD) et de Reckenholz (ZH). De grandes sommes d'argent vont y être investies. La responsabilité des biens immobiliers et, par conséquent, de leur planification, de leur financement et de leur réalisation incombe à l'Office fédéral des constructions et de la logistique.

C'est pourquoi la DélFin a décidé de suivre attentivement ce dossier et de l'examiner à nouveau au deuxième semestre 2026. Elle a invité Agroscope à lui présenter, sous la forme d'un rapport intermédiaire, les différentes actions entreprises par les organes compétents entre début septembre 2025 et fin juillet 2026 afin que le domaine des

achats, la gouvernance informatique et l'immobilier soient gérés conformément aux standards en vigueur dans l'administration fédérale. La DélFin exige que les réformes nécessaires soient mises en œuvre dans le domaine des achats.

#### 5.7.4 **Domaine des EPF: achats liés à la recherche**

La Suisse dispose de deux écoles polytechniques fédérales et plusieurs instituts de très haut niveau qui doivent acquérir du matériel très cher, pour des montants de l'ordre de 350 millions de francs par an. Ces achats sont soumis à de nombreuses règles et en particulier, à la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)<sup>23</sup>.

En août 2024, la DélFin a pris connaissance du rapport d'un audit du CDF concernant les achats liés à la recherche au sein du Conseil des EPF, de l'EPFZ, de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), de l'Institut Paul Scherrer (PSI), du WSL, de l'Empa et de l'Eawag. L'audit a révélé que cette loi n'avait pas été respectée dans certains cas. Le CDF est arrivé aussi à la conclusion que le domaine des EPF n'utilise pas les possibilités que lui offre le droit des marchés publics et, par conséquent, qu'il ne réalise pas toute une série d'économies. Les services d'achat ont trop peu d'influence sur les acquisitions et les procédures concernées sont en grande partie gérées par les services demandeurs. L'audit de la Coordination des achats dans le domaine des EPF et dans des organisations partenaires retenues (KoBe ETH+) n'a montré que peu d'améliorations par rapport aux résultats de l'audit mené par le CDF en 2017.

La DélFin s'est entretenue une première fois avec une délégation du Conseil des EPF lors de sa séance d'avril 2025. Le président du Conseil des EPF a indiqué que les recommandations du CDF avaient certes toutes été acceptées, mais qu'elles ne pouvaient être mises en œuvre qu'avec la coopération des institutions du domaine des EPF, étant donné que celles-ci sont responsables des acquisitions. Entre 2017 et 2024, les achats groupés avec d'autres instituts des EPF n'étaient pas une priorité pour les directions des écoles, les acquisitions destinées à la recherche ayant souvent un caractère très spécifique et individuel. Compte tenu des contraintes financières, les institutions du domaine des EPF ont toutefois l'intention, ces prochaines années, de coordonner leurs besoins à l'avance et de procéder à des achats groupés. Un changement de culture et de manière de faire est nécessaire, a indiqué le président du Conseil des EPF.

Comme le domaine des EPF est rattaché au DEFR, la DélFin a examiné en mai 2025 les résultats de l'audit du CDF avec le chef du département. Le président du Conseil des EPF a également participé à cet entretien. Le chef du DEFR a reconnu qu'il existe un potentiel d'amélioration dans le domaine des acquisitions dans la recherche du domaine des EPF. Les possibilités offertes par le droit des marchés publics doivent être exploitées. Il existe un consensus entre les présidents et les directeurs des institutions du domaine des EPF sur le besoin de renforcer la coordination des achats dans le cadre de la KoBe ETH+. Le DEFR a abordé cette thématique du côté du propriétaire et il va la suivre de manière attentive au cours de la période 2025 à 2028 du domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation.

<sup>23</sup> Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1).

Malgré les explications apportées par le Conseil des EPF et le chef du DEFR, la DélFin a souhaité s'assurer que les changements de culture et de pratique annoncés allaient se réaliser et que le CDF ne serait pas contraint de livrer dans quelques années un nouveau rapport qui arrive aux mêmes conclusions et fasse état des mêmes problèmes. Elle a donc décidé de suivre la mise en œuvre des recommandations émises par le CDF et acceptées par le Conseil des EPF. Elle a écrit en juin au Conseil des EPF en lui demandant que les prescriptions en matière du droit des marchés publics soient appliquées. Elle a ainsi invité le Conseil des EPF à lui présenter, sous la forme d'un rapport intermédiaire, les actions qui ont été prises entre fin mai 2024, à savoir après les discussions finales avec le CDF, et fin juillet 2025 pour mettre en œuvre les recommandations du CDF encore en suspens.

En septembre 2025, la DélFin a pris connaissance du rapport intermédiaire du 17 juillet 2025. Le Conseil des EPF informe que la politique d'achat et la mise en œuvre des recommandations du CDF ont été traitées à l'occasion de trois séances du domaine des EPF auxquelles ont participé entre autres, le président de l'EPFZ et la présidente de l'EPFL, la directrice et les directeurs des quatre établissements de recherche ainsi que la présidence du Conseil des EPF. Le renforcement de la KoBe ETH+ continuera à figurer à l'ordre du jour des prochaines séances du domaine des EPF.

La DélFin constate qu'une prise de conscience a eu lieu. Elle va continuer à suivre ce dossier avec attention. Elle a d'ores et déjà décidé d'examiner le prochain rapport intermédiaire sur la politique d'achat dans le domaine des EPF (état au 30 juin 2026) en deuxième semestre 2026.

### 5.7.5 **Domaine des EPF: nouvelles constructions**

L'Institut Paul Scherrer (PSI) est le plus grand institut de recherche suisse pour les sciences naturelles et les sciences de l'ingénierie. Il fait partie du domaine des EPF et mène des recherches de pointe dans les secteurs des technologies d'avenir, de l'énergie et du climat, de l'innovation santé et des fondements de la nature. Le PSI construit sur son campus un nouveau bâtiment de laboratoire doté d'une infrastructure de recherche ultramoderne. Le nouveau «Quantum Matter and Materials Center» (QMMC) regroupera ainsi la recherche sur les matériaux dans un seul bâtiment. Il comprendra un laboratoire à l'épreuve des interférences destiné à l'étude de phénomènes quantiques sous conditions extrêmes. Les travaux ont débuté comme prévu en janvier 2024. La construction devrait coûter quelque 27 millions de francs. La mise en service est prévue fin 2026 ou début 2027.

En août 2024, la DélFin a examiné un rapport d'audit du CDF sur le nouveau bâtiment de laboratoire QMMC. Les travaux du CDF ont montré que l'organisation de projet est globalement appropriée, tout en révélant plusieurs insuffisances. Celles-ci concernent notamment la nécessité de mettre à jour le manuel de projet pour la phase d'exécution, l'amélioration de la qualité et de l'exactitude des rapports de projets ainsi que le renforcement de la transparence et de la fiabilité de la gestion des coûts. De fait, les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer de manière fiable l'utilisation du crédit, le coût final prévisible ni l'utilisation des réserves. Le CDF a également

recommandé de clarifier la gestion des risques d'exécution et d'introduire rapidement une gestion de la qualité spécifique au projet.

Lors d'un entretien en avril 2025, la DélFin a exprimé ses préoccupations quant à la précision de la construction, notamment en ce qui concerne la sensibilité du bâtiment aux vibrations. Le Conseil des EPF, organe stratégique responsable de la gestion immobilière du domaine des EPF, a précisé que, du point de vue de la dynamique des structures, le bâtiment remplit les conditions requises. À la suite de l'audit du CDF, un système de gestion de la qualité a été mis sur pied. Des plans d'assurance-qualité ont été définis et appliqués. Les contrôles ont été documentés de manière continue et un ingénieur civil indépendant a été mandaté pour en assurer le suivi. La réception du gros œuvre, réalisée en décembre 2024 par un bureau spécialisé, a confirmé que les objectifs de conception dynamique étaient atteints.

En parallèle, la DélFin a examiné en avril 2025 un second rapport du CDF concernant l'immobilier du domaine des EPF. Il s'agit du rapport d'audit du CDF sur le nouveau bâtiment de physique HPQ de l'EPFZ. Ce projet bénéficie d'un crédit d'engagement de 339 millions de francs, tandis que les coûts prévisionnels s'élèvent désormais à 387 millions de francs. La construction a débuté au quatrième trimestre 2022 et présente un retard d'environ un an et demi. D'après le Conseil des EPF, les coûts supplémentaires et le retard sont dus en grande partie aux conséquences de la pandémie de COVID-19 et de la guerre en Ukraine. L'emménagement est prévu pour le premier trimestre 2030.

Le CDF a constaté d'importants manquements lors de la phase de sélection du projet. La priorité a été donnée aux aspects architecturaux et urbanistique, ne prenant pas suffisamment en compte la rentabilité et les coûts du cycle de vie. Même si l'organisation de projet est jugée appropriée, la gestion de la qualité demeure insuffisante et les risques financiers sont considérés comme élevés. Ces constats rejoignent ceux formulés dans le projet du PSI et soulignent la nécessité d'un suivi plus rigoureux des grands projets immobiliers du domaine des EPF.

Lors de l'entretien d'avril 2025, le Conseil des EPF a indiqué qu'il portera une attention accrue à l'aspect financier lors des futures adjudications. Il a également précisé qu'il avait commencé à travailler avec la méthode de réalisation de projet intégrée (Integrated Project Delivery ou IPD) qui permet d'avoir une offre à prix fixe dès la phase de planification.

La DélFin continuera le suivi de ces deux dossiers en 2026 sur la base des informations complémentaires demandées au Conseil des EPF.

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

### **5.8.1                Skyguide: risques financiers et techniques**

En Suisse, le service de navigation aérienne fait partie de l'infrastructure critique. Il est assuré par Skyguide, une entreprise qui appartient en grande partie à la Confédération. Depuis que le Parlement lui a accordé un prêt remboursable de 250 millions de

francs pendant la pandémie de COVID-19, la DélFin se penche en détail sur les questions qui lui sont liées<sup>24</sup>.

Les principaux défis que l'entreprise doit affronter sont le financement de la navigation aérienne (recettes des redevances qui dépendent de décisions de la Commission européenne, stabilité financière, remboursement du prêt de la Confédération, respect des mesures d'économie), la stabilisation des systèmes de navigation aérienne (remplacement des anciens systèmes en cours d'exploitation, achèvement anticipé du programme Virtual Center) et la protection des infrastructures critiques (disponibilité des services en situation de crise).

La DélFin a recueilli plusieurs points de vue sur les perspectives financières de l'entreprise et les risques encourus par la Confédération en tant que propriétaire: début septembre 2025, elle a auditionné le président du conseil d'administration et le CEO de Skyguide de l'époque et, fin novembre, elle a entendu le chef du DETEC et le directeur de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), qui représentent le propriétaire.

### *Défis financiers pour Skyguide*

La navigation aérienne civile de Skyguide est financée à environ 80 % par les redevances qu'elle perçoit des compagnies aériennes. Le montant de ces redevances est réglementé à l'échelle européenne et fixé par la Commission européenne, qui exige l'amélioration continue de l'efficacité des coûts. À la mi-mai 2025, la Commission européenne a rejeté le plan de performance 2025–2029 de Skyguide, exigeant que les coûts totaux soient revus à la baisse ou que les écarts par rapport aux objectifs d'efficacité soient mieux justifiés. À la mi-août 2025, un plan révisé a été soumis à la Commission européenne; si celle-ci décide, au printemps 2026, de ne pas approuver ce nouveau plan de performance, la procédure prévoit la réalisation d'un audit et la définition de mesures correctives concrètes.

La DélFin reconnaît les efforts engagés par Skyguide ces dernières années pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité. Skyguide entend rembourser le prêt de la Confédération d'ici fin 2030, ce délai pouvant éventuellement être prolongé. Parallèlement, la DélFin souligne que les chiffres semestriels positifs communiqués par Skyguide fin août reposent notamment sur une augmentation des redevances de 39 % introduite début 2025, dont l'approbation par la Commission européenne est en attente. Si la commission continue d'exiger davantage d'efforts de la part de Skyguide, cette dernière devrait revenir sur son augmentation avec effet rétroactif, ce qui entraînerait une baisse des recettes annuelles d'environ 18 millions de francs. En outre, conformément à une décision antérieure de la Commission européenne, Skyguide reçoit 43 millions de francs par an jusqu'en 2029 pour compenser les recettes perdues pendant la pandémie de COVID-19. Cela implique un risque de sous-financement structurel à partir de 2030.

<sup>24</sup> Rapport d'activité de la DélFin 2024, ch. 5.8.1 (FF 2025 2135); rapport d'activité de la DélFin 2022, ch. 5.7.1 (FF 2023 1713); rapport d'activité de la DélFin 2021, ch. 5.6.2 (FF 2022 1625) et rapport d'activité de la DélFin 2020, ch. 5.8.1 (FF 2021 1690).

Selon le DETEC, Skyguide dispose d'une dotation en fonds propres qui lui permet d'absorber à moyen terme même des pertes considérables sans être menacée d'insolvabilité. De plus, les liquidités sont assurées et, si nécessaire, des prêts de trésorerie peuvent être sollicités auprès de la Confédération. C'est pourquoi aucune mesure particulière n'est nécessaire à court terme. En cas de sous-financement durable, les mesures qui seraient prises en priorité seraient, s'agissant des dépenses, une réduction des coûts de Skyguide et, s'agissant des recettes, une augmentation du financement par les usagers au moyen d'une nouvelle taxe. Sur mandat de la Cdf-E, le DETEC élabore en outre les grandes lignes d'une éventuelle redevance pour les aéroports titulaires d'une concession. Skyguide a précisé à la DélFin qu'elle n'attendait aucun soutien financier de la part de la Confédération. Selon l'entreprise, il appartient aux milieux politiques de définir comment remédier à un sous-financement durable. Elle ajoute qu'une taxe sur les billets d'avion permettrait certes d'augmenter les recettes, mais reporterait aussi une partie du trafic vers les pays voisins.

La DélFin a invité le DETEC et l'AFF, en tant que représentants du propriétaire, à veiller à ce que Skyguide intensifie ses efforts visant à améliorer l'efficacité des coûts, sans pour autant compromettre la sécurité du trafic aérien. Si la Commission européenne devait exiger que la Suisse réduise le montant des redevances pour les années 2025–2029, les éventuelles mesures concernant les recettes devraient être conçues de manière que les services de navigation aérienne ne soient pas financés par la Confédération, mais en grande partie par les usagers. Lorsque le montant d'une éventuelle taxe sera fixé, il faudra également tenir compte des effets négatifs qu'elle pourrait avoir sur les recettes, comme le fait que les compagnies aériennes risquent de délocaliser leurs activités vers des aéroports situés à l'étranger. La DélFin a en outre demandé que le DETEC et l'AFF précisent les mesures envisagées à plus long terme pour assurer la stabilité financière de Skyguide. Elle attend de Skyguide que l'entreprise rembourse le prêt de la Confédération dans les délais impartis.

### *Programme «Virtual Center»*

En 2014, Skyguide a lancé le programme «Virtual Center» qui vise à moderniser, harmoniser et numériser la gestion du trafic aérien. Skyguide espère que ce projet lui permettra de réaliser des économies de coûts et d'améliorer sa performance, mais également d'exploiter tout l'espace aérien suisse depuis les centres de contrôle de Genève et de Zurich, indépendamment de la localisation géographique. En raison de retards, le conseil d'administration de Skyguide a réexaminé le programme, suivant ainsi une recommandation du CDF. Au milieu de l'année 2025, il a décidé de mettre fin à la structure du programme en 2027 et de poursuivre certains projets en fonction de leur utilité et de leur faisabilité financière. À ce moment-là, selon Skyguide, la mise en œuvre du programme avait coûté environ 234 millions de francs, pour des économies annuelles estimées à 17 millions de francs. Le CDF a critiqué le fait que seule la moitié du potentiel d'économies initialement prévu avait pu être réalisée jusqu'alors et que les futurs potentiels d'économies avaient été revus à la baisse. C'est la situation financière de Skyguide qui permettra de déterminer dans quelle mesure les projets qui n'ont pas encore été réalisés seront mis en œuvre. En particulier, la mise en place d'une infrastructure géoredondante pour les serveurs est liée à des incertitudes considérables en raison de son coût élevé. Le DETEC soutient la démarche de Skyguide.

### *Protection des infrastructures critiques*

Le système de gestion de la continuité des activités (*Business Continuity Management System*, BCMS) de Skyguide doit garantir que les services de la navigation aérienne d'importance systémique soient disponibles même en situation de crise. Dans un audit, le CDF a critiqué le fait que le BCMS ne répondait toujours pas aux exigences élevées. Selon lui, il faudrait notamment définir plus clairement les responsabilités, les exigences et le financement. Skyguide souhaite mettre en œuvre les recommandations du CDF. Il est prévu que, au printemps 2026, le Conseil fédéral précise les objectifs stratégiques assignés à Skyguide et soumette le BCMS à la norme ISO 22301.

La DélFin salue le fait que le Conseil fédéral veuille préciser les objectifs stratégiques. Elle invite Skyguide à mettre en place en temps utile les mesures de protection de l'infrastructure critique des services de la navigation aérienne et attend du DETEC et du DFF qu'ils surveillent attentivement cette mise en œuvre.

Compte tenu des impondérables et des risques qui en découlent pour la Confédération, la DélFin continue de suivre ce dossier de près et coordonne ses travaux avec ceux des CdF, qui se penchent quant à elles sur la stabilité financière de Skyguide et sur les mesures nécessaires en cas de sous-financement durable.

## **5.8.2                    Autoroute A9, troisième correction du Rhône et assainissement de l'ancienne décharge de Gamsenried**

La troisième correction du Rhône (R3) et l'achèvement de l'autoroute A9 dans le Haut-Valais sont deux grands projets réalisés simultanément dans la plaine du Rhône. Ils prévoient une importante participation financière de la Confédération sur une longue période. L'espace disponible étant limité, il est nécessaire non seulement de coordonner les deux projets, mais également de tenir compte du projet d'assainissement du site contaminé de l'ancienne décharge de Gamsenried. Fin novembre 2025, en présence du chef du DETEC, le chef du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement du canton du Valais (DMTE), le conseiller d'État Franz Ruppen, a informé la DélFin des derniers développements concernant les trois projets et des liens entre ces derniers.

### *Troisième correction du Rhône, 2<sup>e</sup> étape*

Le projet R3 est le plan de protection contre les crues le plus important de Suisse. Portant sur une longueur de 162 km, les mesures prévues pour un volume d'environ 3,6 milliards de francs s'étalent sur une période de 40 à 50 ans. Les cantons du Valais et de Vaud sont les maîtres d'ouvrage de ce projet. Pour la 2<sup>e</sup> étape de la R3, l'Assemblée fédérale a accordé un crédit d'ensemble<sup>25</sup> de 1022 millions de francs.

Depuis le lancement de ce projet d'envergure en 2000 et le début des travaux en 2009, le contexte a beaucoup changé. Conformément à la loi valaisanne sur les dangers na-

<sup>25</sup> Arrêté fédéral du 5 décembre 2019 relatif au crédit d'ensemble pour la réalisation de la 2<sup>e</sup> étape de la 3<sup>e</sup> correction du Rhône (R3) (FF 2020 743).

turels et l'aménagement des cours d'eau (LDNACE)<sup>26</sup>, les plans d'aménagement des cours d'eau doivent être évalués périodiquement. Début 2024, une étude commandée par le canton du Valais a conclu que le projet R3, tel que prévu jusqu'alors, se révélait difficilement réalisable et que, en particulier, les objectifs de protection définis dans le cadre de ce projet étaient très élevés et allaient au-delà de ce qui est généralement recommandé dans le domaine de la protection contre les crues. C'est principalement la question des surfaces d'assolement (SDA) au niveau cantonal qui s'est révélée problématique. Le projet R3 prévoit en effet des élargissements à 296 hectares de SDA, qui devraient être compensés sur le sol valaisan. Le Conseil d'État du canton du Valais a donc décidé, en mai 2024, d'engager une révision du projet R3 et du plan directeur cantonal. Initialement, la révision devait s'achever fin 2025. Les services cantonaux compétents ayant été fortement sollicités en raison de l'éboulement massif de Blatten et d'autres phénomènes naturels (intempéries de juin et juillet 2024, chutes de neige exceptionnelles en avril 2025), la révision ne pourra probablement pas être achevée avant fin 2026. D'ici là, le canton du Valais ne peut fournir aucune indication précise sur d'éventuelles répercussions sur les coûts et les délais.

Parallèlement à la révision du projet R3, une commission d'enquête parlementaire (CEP) du Grand Conseil valaisan passe au crible les raisons pour lesquelles les mesures de correction prévues dans le cadre de la R3 n'ont pas été mises en œuvre, ce qui a entraîné le débordement du Rhône sur le tronçon Sierre-Chippis en juin 2024, lequel a causé d'importants dégâts. La CEP devrait rendre ses conclusions vers la moitié de l'année 2026. Selon le conseiller d'État Franz Ruppen, l'enquête n'a aucune incidence sur la révision et les travaux en cours concernant le projet R3. Les mesures qui ont déjà été lancées et qui ne nécessitent que peu de changements, voire aucun changement, sont poursuivies (par ex. mesures anticipées dans le Chablais et à Sion).

Début octobre 2025, le Conseil d'État a adopté 17 lignes directrices pour la révision du projet R3. Ces lignes directrices s'appuient sur le plan directeur et sur le plan d'aménagement R3 de 2016. Elles portent sur la stratégie de protection et le financement, ainsi que sur les outils de planification, les bases et plusieurs aspects organisationnels. Parallèlement, elles intègrent de nouveaux éléments tels que de nouvelles exigences de la Confédération, la prise en considération explicite du changement climatique et une meilleure compatibilité entre la sécurité, l'agriculture (en particulier les SDA), l'environnement et les aspects socioéconomiques. Selon le canton du Valais, les investissements déjà réalisés pour les tronçons situés en aval ne sont pas remis en question.

Sur le principe, le DETEC et l'OFEV soutiennent la révision et les lignes directrices. Parallèlement, ils soulignent que la révision de la R3 pourrait conduire à une adaptation du plan directeur cantonal et du financement fédéral. Sans l'accord du Parlement, la Confédération ne peut pas financer, dans le cadre du crédit-cadre existant, de projet révisé qui s'écarte substantiellement du projet actuel. Le DETEC examinera donc les résultats de la révision du projet au début de l'année 2027 et, si nécessaire, soumettra au Parlement une adaptation du crédit d'ensemble. Pour l'heure, l'OFEV a suspendu tous les paiements pour les mesures concernées par la révision et décidera de la libé-

<sup>26</sup> Loi du 10 juin 2022 sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (LDNACE; RS 721.1).

ration d'autres paiements lorsque le projet révisé sera disponible. Il estime que, fin 2025, le risque financier pour la Confédération est faible et que, en fonction des résultats de la révision, les coûts pourraient même être inférieurs aux estimations actuelles.

La DélFin attend de l'OFEV qu'il continue, en tant qu'office chargé de la surveillance et du subventionnement du projet, de suivre attentivement les travaux relatifs au projet R3 et les effets de la révision effectuée par le canton du Valais. En outre, il continuera d'informer la DélFin de toute évolution inattendue.

#### *Achèvement de l'autoroute A9 dans le Haut-Valais*

En tant que maître d'ouvrage, le canton du Valais réalise les tronçons manquants de l'autoroute A9; il les remettra à la Confédération une fois qu'ils seront achevés. La réalisation incombe au Service de la construction des routes nationales du canton du Valais.

En 2025, des ouvrages essentiels ont pu être ouverts à la circulation dans les délais. Depuis le 27 octobre, l'autoroute est praticable en continu dans le Haut-Valais, de Loèche/Susten Est à Brigue, à l'exception du tronçon de Riedberg à Gampel/Steg (1,3 km), qui devrait être mis en service fin 2027. Selon le canton, les coûts finaux prévisionnels n'ont que peu évolué pendant l'année sous revue. Il ne sera possible de mettre définitivement à jour les coûts finaux prévisionnels que lorsque les résultats des procédures d'adjudication en cours pour le tronçon Sierre-Loèche (Bois de Finges) seront disponibles. Fin octobre 2025, les risques les plus importants n'avaient pas changé (tassements concernant le tunnel de Susten, recours dans les procédures d'adjudication, risques géologiques liés aux eaux de ruissellement concernant le tunnel de Riedberg et demandes supplémentaires en suspens de la part des bureaux d'étude et des entreprises de construction). Aucun risque supplémentaire n'est venu s'ajouter pendant l'année sous revue.

#### *Assainissement du site contaminé de l'ancienne décharge de Gamsenried*

L'ancienne décharge de Gamsenried est située entre Viège et Brigue. Durant plusieurs décennies, des déchets chimiques y ont été déposés, principalement par l'entreprise Lonza. Sa dimension et les substances présentes en font le site contaminé le plus grand et le plus complexe de Suisse. Des mesures de correction du Rhône sont prévues à proximité immédiate du site, qui se trouve au bord du fleuve. Par ailleurs, l'autoroute A9, dont la Confédération est propriétaire, traverse en partie ce site. En raison de son ampleur et de sa complexité, l'assainissement se fera en plusieurs étapes, pendant les prochaines décennies, selon le degré d'urgence. L'assainissement relève de la compétence du canton du Valais. Au niveau fédéral sont concernés l'OFEV, l'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral des transports (OFT), en raison des voies de chemin de fer de l'entreprise de transport Matterhorn-Gotthard-Bahn, et l'ElCom, en raison de la ligne à haute tension.

Pour sécuriser le site, une paroi étanche souterraine sera construite à partir du printemps 2026, dont une partie sous l'autoroute A9. L'OFROU, propriétaire des parcelles près de l'A9, participe à hauteur d'environ 2,3 millions de francs; mais c'est l'entreprise Lonza qui prend en charge la majeure partie des coûts d'environ 50 millions de francs. Selon le canton du Valais, les autres mesures d'assainissement qui pourraient

être nécessaires dans le périmètre des routes nationales doivent être coordonnées avec les mesures d'entretien planifiées par l'OFROU afin d'exploiter les synergies et d'éviter les coûts inutiles. Si, au cours des travaux, il devait s'avérer nécessaire d'assainir d'autres zones faiblement contaminées, cela ne devrait pas être fait avant 2040. L'OFROU s'engage à ce que la participation de la Confédération aux coûts de l'assainissement ne dépasse pas 3 %.

Le canton du Valais a rédigé, fin 2025, une planification complète des mesures, laquelle comporte des estimations des coûts totaux, des délais et des risques.

Au printemps 2025, le CDF a constaté que la Confédération ne disposait d'aucune vue d'ensemble des risques permettant de coordonner les travaux avec ceux de l'achèvement de l'autoroute A9 et de la correction du Rhône, et que les services fédéraux concernés ne coordonnaient pas leur surveillance. Sur recommandation du CDF, le Secrétariat général du DETEC suit le projet de plus près. L'OFEV se charge de la coordination générale et, d'ici à la fin août 2026, entend élaborer un concept de surveillance et un rapport sur les risques en concertation avec l'OFROU, l'OFT et l'El-Com. Jusqu'à présent, il n'a identifié aucun risque majeur qui aurait nécessité une intervention de sa part en tant qu'autorité de surveillance.

La DélFin salue expressément le fait que l'OFEV assume la coordination générale, au nom de la Confédération, dans le cadre de l'élaboration du rapport sur les risques et du compte rendu régulier au Secrétariat général du DETEC. Elle attend de l'office qu'il informe suffisamment tôt le DETEC et la DélFin des risques financiers qui se profilent pour la Confédération.

## 6 Mandat et organisation de la DélFin

Dans son rapport d'activité 2023, la DélFin a présenté de manière détaillée ses tâches, ses compétences, son droit à l'information, les instruments dont elle dispose, la confidentialité de ses délibérations, les rapports qu'elle présente aux CdF ainsi que les informations qu'elle publie<sup>27</sup>.

### *Composition de la DélFin*

Les CdF des deux conseils désignent chacune, parmi leurs membres, trois parlementaires, ainsi qu'une suppléante ou un suppléant pour chacun d'eux, qui les représentent au sein de la DélFin pour la durée d'une législature. Pour la législature 2023–2027, le groupe socialiste a renoncé à un siège en le cédant au groupe des VERT-E-S.

La DélFin se constitue elle-même en vertu de l'art. 51, al. 1, LParl. Chaque année, elle élit une nouvelle présidente ou un nouveau président, fonction assumée à tour de rôle par un membre du Conseil national et un membre du Conseil des États. La DélFin définit par ailleurs les compétences de ses membres en tant que rapporteuses ou rapporteurs pour différents domaines de surveillance. L'organisation interne, les mé-

<sup>27</sup> Rapport d'activité de la DélFin 2023, ch. 6 (FF 2024 1663).

thodes de travail, les procédures ainsi que les rapports avec le CDF sont définis et publiés dans les principes d'action<sup>28</sup>.

Durant l'exercice sous revue, la délégation était composée des conseillers nationaux Lars Guggisberg (président; UDC, BE) et Michael Götte (UDC, SG), de la conseillère nationale Irène Kälin (Les VERT-E-S, AG) ainsi que des conseillers aux États Benjamin Mühlemann (vice-président; PLR, Les Libéraux-Radicaux, GL), Peter Hegglin (Le Centre, ZG) et Baptiste Hurni (PS, NE).

### *Statistiques*

En 2025, la DélFin s'est réunie six fois en séance ordinaire et deux fois en séance extraordinaire. La séance de septembre s'est tenue au Blausee (Berne), dans le canton du président.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF lui a remis 157 rapports et notes (2024: 134). La DélFin a examiné en détail 70 rapports (2024: 64) ainsi que les comptes annuels 2024, le rapport annuel 2024, le programme annuel 2025 et le budget 2026 du CDF. La DélFin s'est également penchée sur 80 décisions et arrêtés du Conseil fédéral (2024: 41). Elle a par ailleurs approuvé l'augmentation urgente de deux crédits budgétaires (crédits supplémentaires pour un total de 50 millions de francs, 2024: 7,8 millions) et de deux crédits d'engagement (crédits additionnels pour un total de 50 millions de francs, 2024: aucun). Enfin, elle a examiné 18 propositions des départements concernant le domaine du personnel (2024: 10).

### *Avis sur des projets d'ordonnance contenant des informations classées confidentielles ou secrètes*

Conformément à l'art. 151, al. 2<sup>bis</sup>, LParl, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes sur les projets d'ordonnance et de modification d'ordonnance qu'il édicte en se fondant sur l'art. 185, al. 3, Cst. ou sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise selon l'annexe 2 LParl. *Si le projet contient des informations classées confidentielles ou secrètes, il informe la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion au lieu de consulter les commissions compétentes*<sup>29</sup>.

Dans le rapport d'activité 2024<sup>30</sup>, la DélFin a présenté son interprétation juridique et défini les critères pour la mise en œuvre de cette disposition, qui est entrée en vigueur le 4 décembre 2023. Cette nouvelle règle a été appliquée pour la première fois dans le cas du projet d'ordonnance sur les droits de douane à l'importation applicables aux marchandises provenant des États-Unis<sup>31</sup>. Le Conseil fédéral avait adopté le projet à la mi-novembre 2025 et l'avait classé «secret», un cycle de négociations sur les droits de douane étant alors sur le point de débiter avec les États-Unis. En se fondant sur les principes d'action de la DélFin, son président n'a pas convoqué la délégation en séance urgente pour adresser une prise de position au Conseil fédéral. En effet, la

<sup>28</sup> [www.parlament.ch/fr/organe/delegations/delegation-des-finances](http://www.parlament.ch/fr/organe/delegations/delegation-des-finances)

<sup>29</sup> Ci-après, le terme «ordonnance» est employé pour désigner les ordonnances et les modifications d'ordonnance visées à l'art. 151, al. 2<sup>bis</sup>, LParl.

<sup>30</sup> Rapport d'activité de la DélFin 2024, ch. 6.2 (FF 2025 2135).

<sup>31</sup> Ordonnance du 12 novembre 2025 sur les droits de douane à l'importation applicables aux marchandises provenant des États-Unis (RS 632.533.61).

DélFin n'aurait disposé que de quelques heures pour se prononcer. En outre, étant donné que le projet d'ordonnance secret ne contenait pas d'indications concrètes sur les droits de douane et les tarifs, elle n'aurait pas été en mesure d'en apprécier les conséquences budgétaires. Enfin, le projet ne constituait pas la base d'une demande de crédit urgente ultérieure.

### *Coordination avec les commissions de haute surveillance*

Les organes parlementaires exerçant la haute surveillance coordonnent leur action dans le temps et quant à la matière (art. 49 LParl). La DélFin et les CdF coordonnent leurs activités par écrit et par oral, par l'intermédiaire des membres siégeant dans les deux organes et du secrétariat commun.

Lorsqu'elle traite d'objets importants, la DélFin coordonne ses travaux avec les CdG par courrier. Concernant la gestion des risques de la Confédération, la coordination est assurée par la délégation d'un membre de la DélFin dans le groupe de travail correspondant des deux CdG. Le secrétariat des CdF et de la DélFin ainsi que celui des CdG et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (Dél-CdG) se réunissent quatre fois par année pour une séance de coordination et échangent au fur et à mesure des informations sur les thèmes prioritaires des organes respectifs.

### *Coordination avec la DélCdG*

En avril 2025, la DélFin et la DélCdG ont abrogé l'accord passé en 2006, devenu obsolète. Les principes essentiels de la coordination entre les deux délégations sont désormais fixés dans leurs principes d'action respectifs (cf. ch. 6.2 des principes d'action de la DélFin). La DélFin informe la DélCdG lorsque, dans le cadre de ses travaux, elle a connaissance d'éléments indiquant l'existence de lacunes ou de comportements problématiques dans le domaine de la protection de l'État et du renseignement. La DélFin et la DélCdG peuvent se réunir en séance commune, pour autant que les deux délégations en décident ainsi.

## **7                      Contrôle fédéral des finances (CDF)**

### **7.1                    Haute surveillance exercée sur le CDF**

Le CDF est soumis à la haute surveillance parlementaire dans la mesure où cette surveillance n'a pas pour objet l'indépendance de son activité de révision. Au cours de l'exercice sous revue, la DélFin a abordé avec le directeur du CDF divers aspects de la surveillance.

#### *Contrôle du financement de la vie politique*

Conformément à l'art. 76g de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP)<sup>32</sup>, le Conseil fédéral désigne l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication des données relatives à la transparence du financement de la vie politique. Sur la base de l'art. 7 de l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique

<sup>32</sup> Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1).

(OFipo)<sup>33</sup>, le CDF est chargé depuis 2022, en sa qualité d'autorité d'exécution, de contrôler l'obligation de déclarer le financement de la vie politique. Sur le plan formel, le CDF contrôle si les déclarations sont complètes et si elles ont été remises dans les délais; sur le plan matériel, il vérifie que le contenu des informations et des documents est exact, et si les indications des sources de recettes, des libéralités et des montants concernés sont correctes et complètes. Conformément à la volonté du législateur, le CDF n'a pas la compétence de mener des enquêtes et n'est pas habilité à rendre de décisions. Il publie une liste des actrices et des acteurs politiques ayant fait l'objet d'un contrôle. Dans ce cadre, il doit toutefois aussi publier des informations inexactes et n'est pas habilité à signaler les incohérences, ce qui est susceptible de nuire à sa crédibilité et à sa réputation.

Lors des débats parlementaires sur la modification de la LDP, il n'était pas prévu de faire du CDF l'organe de contrôle en la matière. Malgré les réserves d'ordre juridique et compte tenu des élections à venir, le CDF a pourtant accepté, en 2022, d'assumer provisoirement la tâche d'exécution, à condition toutefois que les dispositions légales et les compétences fassent l'objet d'une évaluation ultérieure.

Vers la moitié de l'année 2025, une évaluation réalisée à la demande du Conseil fédéral a conclu que le CDF avait jusqu'alors accompli de manière satisfaisante la tâche qui lui avait été confiée. Elle recommandait, pour des raisons pratiques, de maintenir le CDF comme autorité compétente pour la mise en œuvre des règles de transparence. L'évaluation ne portait pas sur la question de savoir si, d'un point de vue juridique, le CDF devait être responsable de la mise en œuvre et si l'exercice d'une tâche purement exécutive était compatible avec l'indépendance et la fonction du CDF en tant qu'autorité suprême de surveillance financière de la Confédération.

Une expertise juridique commandée par le CDF à l'automne 2025 parvient à la conclusion que la position et le rôle du CDF ne lui permettent pas de rester l'autorité visée à l'art. 76g LDP. Le CDF ne doit se voir confier aucune tâche susceptible de compromettre son indépendance ou son rôle d'autorité suprême de surveillance financière. La délégation de la tâche d'exécution au CDF en tant qu'autorité de l'administration fédérale décentralisée contredit par ailleurs la volonté du législateur, qui avait prévu de confier cette tâche à une autorité de l'administration fédérale centrale. Pour cette raison, le CDF cessera d'assumer cette tâche après les élections fédérales de fin 2027.

La DélFin partage l'appréciation juridique et les conclusions de l'étude. Le financement de la vie politique est un sujet sensible. La pression politique compromet l'autonomie, l'indépendance et la confiance à l'égard du CDF en tant qu'instance indépendante et neutre. Les normes internationales applicables aux autorités suprêmes du contrôle des finances exigent par ailleurs une séparation claire entre les tâches de surveillance et d'exécution. Selon les messages du Conseil fédéral relatifs aux révisions de la loi sur le Contrôle des finances (LCF)<sup>34</sup> de 1994 et de 2016, l'importance de l'indépendance du CDF et l'observation des normes internationales en la matière étaient aussi une préoccupation majeure. Dans les cantons et dans les pays voisins de

<sup>33</sup> Ordonnance du 24 août 2022 sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo; RS **161.18**).

<sup>34</sup> Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS **614.0**).

la Suisse, à quelques exceptions près, les autorités de contrôle de la conformité au droit ne sont pas directement chargées de contrôler le financement de la vie politique.

La DélFin a écrit au Conseil fédéral pour lui faire part de ses réserves. Elle lui a demandé de trouver une solution conforme au droit pour la poursuite du contrôle du financement de la vie politique à partir de 2028 et de confier les tâches correspondantes à un autre organe que le CDF.

#### *Domaine de surveillance du CDF*

En 2016, le postulat 15.4112 chargeait le Conseil fédéral d'examiner les critères selon lesquels les organisations externes à l'administration (art. 8, al. 1, let. d, LCF) devaient être soumises à la surveillance du CDF. Dans son rapport du 13 décembre 2024, le Conseil fédéral conclut que la définition de nouveaux critères restrictifs aurait pour effet de restreindre de manière indésirable le champ de contrôle du CDF. Des interventions visant à étendre celui-ci, par exemple à la Suva ou à la SSR, ont jusqu'à présent été rejetées par le Parlement ou retirées.

La DélFin salue les conclusions du Conseil fédéral, qui préconise le maintien de la situation actuelle. Puisque la haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération exercée par les CdF et la DélFin est couplée au domaine de surveillance du CDF (art. 26, al. 2, LParl), une restriction du domaine de surveillance du CDF à l'art. 8 LCF restreindrait directement aussi celui des CdF et de la DélFin. Du point de vue de la DélFin, une extension du domaine de surveillance serait souhaitable, à condition toutefois de bénéficier d'un large soutien politique.

#### *Enquête sur l'assurance qualité*

Tous les deux ans environ, le CDF mène une enquête auprès des entités contrôlées sur la qualité de son activité d'audit. Début septembre, la DélFin a pris connaissance des résultats de la dernière enquête. Le niveau de satisfaction élevé du dernier relevé en 2022 a pu être conservé et en partie légèrement amélioré. L'information précoce et complète sur les audits prévus (96 % d'avis favorables) ainsi que la clarté et la compréhensibilité des conclusions et recommandations des rapports du CDF (94 %) sont jugées particulièrement positives. Les critiques portent sur l'approfondissement technique de thèmes complexes et la focalisation sur les risques essentiels au sein d'un office, jugés insuffisants, ainsi que sur le temps considérable que les offices doivent consacrer aux audits.

La DélFin a salué les résultats de l'enquête, qui témoignent de l'engagement et du professionnalisme du CDF tout en fournissant des indications importantes sur les domaines dans lesquels la qualité et l'efficacité des audits du CDF peuvent être optimisées.

## **7.2 Rapport annuel 2024, comptes annuels 2024, programme annuel 2025 et budget 2026 du CDF**

La DélFin prend chaque année connaissance des comptes annuels et du rapport annuel du CDF de l'année précédente, de son programme pour l'année en cours et du budget pour l'année suivante.

### *Rapport annuel 2024 du CDF*

Le CDF soumet chaque année un rapport à la DélFin et au Conseil fédéral, par lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, leur communique ses constatations et ses avis les plus importants et leur signale les points en suspens à la suite des révisions et les motifs d'éventuels retards (art. 14, al. 3, LCF). Ce rapport est publié sur le site Internet du CDF.

En avril 2025, le directeur du CDF a présenté à la DélFin le rapport annuel 2024. Comme la DélFin s'était déjà penchée de manière approfondie sur de nombreux rapports d'audit mentionnés dans le rapport annuel du CDF et que ce dernier avait aussi présenté ce rapport aux CdF et aux CdG, la DélFin a pris acte du rapport annuel 2024 sans le commenter.

Lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, le CDF en informe le Conseil fédéral sans délai (art. 15, al. 3, LCF). En 2024, il a procédé à une communication de ce type pour demander la suspension de la mise en œuvre de l'obligation de journalisation prévue dans l'ordonnance sur la protection des données (OPDo)<sup>35</sup> [cf. explications au ch. 7.1].

Une recommandation particulièrement importante du CDF obtient le statut «recommandation Prio A». Les recommandations de ce type figurent dans le rapport annuel si elles n'ont pas été mises en œuvre dans les délais prévus (points en suspens). Le rapport annuel 2024 contient quelques points en suspens depuis cinq ans ou plus. La DélFin est d'avis qu'ils devraient être rapidement réglés ou classés.

### *Comptes annuels 2024 du CDF*

La DélFin prend connaissance des comptes annuels du CDF et du rapport de l'organe de révision indépendant en même temps que du rapport annuel du CDF. La révision est effectuée chaque année par un organe cantonal de contrôle des finances qui change tous les trois à quatre ans.

Les comptes annuels 2024 ont clôturé légèrement en dessous des crédits approuvés dans le budget. Ils ont été contrôlés par l'Inspection des finances du canton du Valais, qui a également examiné les décomptes de frais de la direction du CDF. Les comptes annuels étaient conformes aux prescriptions légales et la *management letter* ne faisait état d'aucune lacune. Après l'examen préalable effectué par les CdF, le Parlement a approuvé les comptes du CDF à la session d'été 2025.

### *Programme annuel 2025 du CDF*

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la DélFin et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, LCF). Le CDF publie le programme sur son site Internet.

La DélFin a pris connaissance du programme annuel 2025 au début du mois de février 2025. Le CDF a prévu de réaliser près de 180 audits déterminés sur la base d'une estimation des risques. Outre des révisions de comptes, le programme d'audit com-

<sup>35</sup> Ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo; RS 235.11).

prend en particulier des audits sur les thèmes de la rentabilité, de la sécurité intégrale et de l'IA. La DélFin a jugé positivement le fait que les audits planifiés couvrent un vaste éventail de thèmes différents. Le CDF prévoyait de publier une grande partie des rapports d'audit après leur examen au sein de la DélFin.

Le programme annuel 2025 contient trois mandats spéciaux confiés par le Parlement. Ceux-ci concernent le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'Office fédéral de la police (fedpol) [mandat permanent de la DélFin et de la DélCdG] et l'OFROU (mandat de la DélFin). À l'automne 2025, la DélFin et la DélCdG ont décidé de lever le mandat permanent du CDF consistant à effectuer chaque année un audit du SRC et un audit de fedpol. La DélFin attend du CDF que, conformément à son mandat légal, il continue à effectuer des audits axés sur les risques auprès du SRC et de fedpol.

Les rapports du CDF concernant des audits effectués sur mandat du Parlement sont des documents des commissions. Ils sont soumis aux règles de confidentialité applicables au travail des commissions (art. 47 LParl) et n'entrent pas dans le domaine de la loi sur la transparence (art. 4 LTrans)<sup>36</sup>. La DélFin décide au cas par cas s'il y a lieu de publier ces rapports.

Le programme d'audit peut changer dans le courant de l'année. Des mandats d'audit planifiés peuvent être annulés ou reportés à l'année suivante, et de nouveaux mandats peuvent être ajoutés pour traiter des questions urgentes. Le CDF informera la DélFin au printemps 2026, lors du traitement du rapport annuel 2025, des éventuelles modifications apportées au programme annuel.

#### *Budget 2026 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2027–2029 du CDF*

Le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral, qui le transmet à l'Assemblée fédérale sans le modifier (art. 2, al. 3, LCF). La DélFin prend connaissance de la proposition de budget du CDF et transmet ses commentaires aux CdF, qui ont compétence pour procéder à l'examen préalable du budget du CDF. Si des propositions individuelles ont été déposées, la DélFin défend le budget du CDF devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3, LParl).

Pour la période 2026–2029, le CDF a proposé au Parlement de maintenir les dépenses et les recettes dans le même ordre de grandeur que celles de l'année 2025. Alors que les recettes inscrites au budget restent au même niveau que celles inscrites au budget 2025, le CDF a demandé une augmentation modérée des dépenses (+0,3 % pour les charges de fonctionnement et +0,1 % pour les dépenses de personnel).

Avec 132 équivalents plein-temps et des dépenses d'environ 35 millions de francs, le CDF est responsable de surveiller le travail effectué par 170 000 collaboratrices et collaborateurs et des dépenses pour plus de 100 milliards de francs. Comparée à celle des autorités de haute surveillance étrangères, la structure du CDF est légère en ce qui concerne le personnel et les finances. Les audits axés sur les risques contribuent dans une large mesure à l'utilisation parcimonieuse des ressources financières restreintes

<sup>36</sup> Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3).

de la Confédération et à remédier aux lacunes dans la gestion financière des unités administratives.

Début juillet 2025, la DélFin a pris connaissance de la proposition de budget du CDF. C'est au Parlement qu'il revient de décider, dans le contexte budgétaire général, quelles ressources financières doivent être mises à disposition de la surveillance financière.

## Abréviations

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADS 15     | Système de drones de reconnaissance                                                                                                                                                                                                                             |
| Ansaldo    | Entreprise Ansaldo Energia                                                                                                                                                                                                                                      |
| armasuisse | Office fédéral de l'armement                                                                                                                                                                                                                                    |
| BCMS       | <i>Business Continuity Management System</i><br>(système de gestion de la continuité des activités)                                                                                                                                                             |
| CdA        | Chef de l'armée                                                                                                                                                                                                                                                 |
| CdC        | Centrale de compensation                                                                                                                                                                                                                                        |
| CDF        | Contrôle fédéral des finances                                                                                                                                                                                                                                   |
| CdF        | Commissions des finances des Chambres fédérales                                                                                                                                                                                                                 |
| CdF-E      | Commission des finances du Conseil des États                                                                                                                                                                                                                    |
| CdF-N      | Commission des finances du Conseil national                                                                                                                                                                                                                     |
| CdG        | Commissions de gestion des Chambres fédérales                                                                                                                                                                                                                   |
| cdmt Cyber | Commandement Cyber                                                                                                                                                                                                                                              |
| CEBA       | Bureautique en nuage                                                                                                                                                                                                                                            |
| CEP        | Commission d'enquête parlementaire                                                                                                                                                                                                                              |
| ChF        | Chancellerie fédérale                                                                                                                                                                                                                                           |
| CIP-E      | Commission des institutions politiques du Conseil des États                                                                                                                                                                                                     |
| CNAI       | Réseau de compétences en intelligence artificielle<br>( <i>Competence Network for Artificial Intelligence</i> )                                                                                                                                                 |
| CPS        | Commissions de la politique de sécurité                                                                                                                                                                                                                         |
| CSG        | Conférence des secrétaires généraux                                                                                                                                                                                                                             |
| CSSS       | Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique<br>des Chambres fédérales                                                                                                                                                                            |
| Cst.       | Constitution fédérale                                                                                                                                                                                                                                           |
| CTNI       | Conseil de la transformation numérique et de la gouvernance<br>informatique de la Confédération                                                                                                                                                                 |
| DAA        | Système d'évitement automatique (Detect and Avoid)                                                                                                                                                                                                              |
| DaziT      | Dazi signifie douane en romanche. Le T veut dire transformation.<br>DaziT désigne le programme visant à transformer l'ancienne<br>Administration fédérale des douanes (AFD) en l'actuel Office<br>fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). |
| DDC        | Direction du développement et de la coopération                                                                                                                                                                                                                 |
| DDPS       | Département fédéral de la défense, de la protection de la population<br>et des sports                                                                                                                                                                           |

---

|           |                                                                                                              |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DEFR      | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche                                        |
| DéICdG    | Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales                                                 |
| DéIFin    | Délégation des finances des Chambres fédérales                                                               |
| DEP       | Dossier électronique du patient                                                                              |
| DES       | Dossier électronique de santé                                                                                |
| DETEC     | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication                  |
| DFAE      | Département fédéral des affaires étrangères                                                                  |
| DFF       | Département fédéral des finances                                                                             |
| DFI       | Département fédéral de l'intérieur                                                                           |
| DFJP      | Département fédéral de justice et police                                                                     |
| DigiSanté | Programme de transformation numérique du système de santé                                                    |
| DSCC      | Centre de compétences en science des données<br>( <i>Data Science Competence Center</i> )                    |
| Eawag     | Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux                                   |
| EiCom     | Commission fédérale de l'électricité                                                                         |
| Empa      | Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche                                                    |
| EPFL      | École polytechnique fédérale de Lausanne                                                                     |
| EPFZ      | École polytechnique fédérale de Zurich                                                                       |
| fedpol    | Office fédéral de la police                                                                                  |
| FF        | Feuille fédérale                                                                                             |
| GE        | Entreprise General Electric Global Services GmbH                                                             |
| IA        | Intelligence artificielle                                                                                    |
| KoBe ETH+ | Coordination des achats dans le domaine des EPF et dans des organisations partenaires retenues               |
| LCF       | Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances<br>(loi sur le contrôle des finances; RS 614.0)    |
| LDEP      | Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient<br>(RS 816.1)                            |
| LDNACE    | Loi du canton du Valais du 10 juin 2022 sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (RS 721.1) |
| LDP       | Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<br>(RS 161.1)                                     |
| LEDS      | Projet de loi fédérale sur l'espace numérique des données de santé<br>(FF 2025 3398)                         |

---

|        |                                                                                                                                                                     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LFC    | Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances; RS 611.0)                                                                         |
| LMP    | Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (RS 172.056.1)                                                                                                 |
| LOGA   | Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)                                                                          |
| LParl  | Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)                                                                                  |
| LPD    | Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (RS 235.1)                                                                                          |
| LTrans | Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence; RS 152.3)                                       |
| MAA    | Autorité de l'aviation militaire ( <i>Military Aviation Authority</i> )                                                                                             |
| M365   | Microsoft 365                                                                                                                                                       |
| MW     | Mégawatt                                                                                                                                                            |
| NaDB   | Programme Gestion nationale des données                                                                                                                             |
| NEPRO  | Nouveaux systèmes de production de l'Office fédéral de topographie                                                                                                  |
| OFAC   | Office fédéral de l'aviation civile                                                                                                                                 |
| OFAG   | Office fédéral de l'agriculture                                                                                                                                     |
| OFDEP  | Ordonnance du 28 août 2024 sur les aides financières pour le dossier électronique du patient (RS 816.12)                                                            |
| OFDF   | Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières                                                                                                        |
| OFEN   | Office fédéral de l'énergie                                                                                                                                         |
| OFEV   | Office fédéral de l'environnement                                                                                                                                   |
| OFipo  | Ordonnance du 24 août 2022 sur la transparence du financement de la vie politique (RS 161.18)                                                                       |
| OFIT   | Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication                                                                                                         |
| OFPER  | Office fédéral du personnel                                                                                                                                         |
| OFPP   | Office fédéral de la protection de la population                                                                                                                    |
| OFROU  | Office fédéral des routes                                                                                                                                           |
| OFS    | Office fédéral de la statistique                                                                                                                                    |
| OFSP   | Office fédéral de la santé publique                                                                                                                                 |
| OFT    | Office fédéral des transports                                                                                                                                       |
| OAIE   | Office AI pour les assurés résidant à l'étranger                                                                                                                    |
| ONum   | Ordonnance du 2 avril 2025 sur les services numériques et la transformation numérique dans l'administration fédérale (ordonnance sur la numérisation; RS 172.019.1) |

|            |                                                                                                   |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OPers      | Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération<br>(RS 172.220.111.3)           |
| PSI        | Institut Paul Scherrer                                                                            |
| PTNum      | Programme de transformation numérique de la Centrale<br>de compensation                           |
| QMMC       | Nouveau bâtiment de laboratoire du PSI<br>( <i>Quantum Matter and Material Center</i> )           |
| R3         | Troisième correction du Rhône                                                                     |
| RDS+       | Réseau de données sécurisé plus                                                                   |
| RES        | Renouvellement du système d'information central sur la migration<br>SYMIC                         |
| RS         | Recueil systématique                                                                              |
| RUAG MRO   | RUAG MRO Holding SA (prestations Maintenance, Repair<br>and Overhaul de RUAG pour l'armée suisse) |
| SDA        | Surfaces d'assolement                                                                             |
| SECO       | Secrétariat d'État à l'économie                                                                   |
| SEM        | Secrétariat d'État aux migrations                                                                 |
| SIPACfutur | Nouveau système de paiement des caisses de chômage                                                |
| SRC        | Service de renseignement de la Confédération                                                      |
| swisstopo  | Office fédéral de topographie                                                                     |
| SYMIC      | Système d'information central sur la migration                                                    |
| TIC        | Technologies de l'information et de la communication                                              |
| TNI        | Transformation numérique et gouvernance de l'informatique                                         |
| WSL        | Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage                               |

Recommandations de la Délégation des finances

1. Nouvelles recommandations: financement de la vie politique

| Recommandations de la DélFin du 30.1.2026<br>à l'intention du Conseil fédéral                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Développement de la DélFin (résumé)<br>Avis du Conseil fédéral (résumé)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | État                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Contrôle de l'obligation de déclarer le financement de la vie politique: rôle du Contrôle fédéral des finances</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                |
| <p>La DélFin recommande au Conseil fédéral de trouver une solution conforme au droit pour la poursuite des tâches relevant du contrôle du financement de la vie politique à partir de 2028, et de confier ces tâches à un autre organe que le CDF.</p> <p>En prévision d'une éventuelle adaptation et d'une concrétisation des dispositions, la DélFin recommande également au Conseil fédéral de tenir compte des enseignements du CDF en matière d'exécution des dispositions en vigueur.</p> | <p><i>Développement de la DélFin du 30 janvier 2026</i></p> <p>Conformément à l'article 76g de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP, RS 161.1), le Conseil fédéral désigne l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication des données relatives à la transparence du financement de la vie politique. En vertu de l'art. 7 de l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo, RS 161.18), le CDF exerce depuis 2022 le contrôle de l'obligation de déclarer le financement de la vie politique en tant qu'autorité d'exécution.</p> <p>Lors des débats parlementaires relatifs à la modification de la LDP, il n'était pas prévu de faire du CDF l'organe de contrôle en la matière. Malgré les réserves juridiques et compte tenu des élections à venir, le CDF a accepté en 2022 d'assumer la tâche d'exécution, à la condition toutefois que les dispositions et les responsabilités légales soient évaluées et adaptées le cas échéant.</p> <p>Une étude juridique commandée à l'automne 2025 par le CDF au Centre de compétences en gestion publique de l'Université de Berne a montré que la position et le rôle du CDF ne sont pas conciliables avec sa tâche d'autorité compétente au sens de l'article 76g LDP. D'après l'étude, aucune tâche portant atteinte à son indépendance ou menaçant sa position d'autorité suprême en matière de surveillance financière ne devrait être confiée au CDF; de plus, attribuer une telle tâche au CDF est problématique du point de vue du droit constitutionnel et entre en contradiction avec des éléments structurels des normes internationales applicables aux autorités suprêmes de contrôle des finances.</p> | <p>La DélFin attend un avis du Conseil fédéral.</p> <p>La recommandation reste en suspens.</p> |

Recommandations de la DélFin du 30.1.2026  
à l'intention du Conseil fédéral

Développement de la DélFin (résumé)  
Avis du Conseil fédéral (résumé)

État

En outre, la délégation de la tâche d'exécution au CDF en tant qu'autorité de l'administration fédérale décentralisée s'oppose à la volonté du législateur. Dans son rapport du 24 octobre 2019 au sujet de l'initiative parlementaire 19.400 «Plus de transparence dans le financement de la vie politique» (FF 2019 7467), la Commission des institutions politiques du Conseil des États a considéré qu'une autorité de l'administration fédérale centrale pourrait être désignée comme autorité de contrôle.

La DélFin partage l'appréciation juridique ainsi que les conclusions de l'étude et considère comme opportune l'intention du CDF de renoncer à cette charge à la fin de 2027. Le financement de la vie politique est un sujet sensible. La pression politique compromet l'autonomie, l'indépendance et la confiance accordée au CDF en tant qu'instance indépendante et neutre. Par conséquent, le rôle du CDF en tant qu'autorité suprême de surveillance en matière financière est aussi menacé. Les normes internationales applicables aux autorités suprêmes de contrôle des finances exigent une claire séparation entre les tâches de surveillance et les tâches d'exécution. En 1994 et en 2016, lors des révisions de la loi sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0), l'importance de l'indépendance du CDF et l'observation des normes internationales sur l'indépendance étaient aussi, d'après les messages du Conseil fédéral, une préoccupation majeure des CdF et du Parlement. Dans les cantons et dans les pays voisins de la Suisse, les autorités de contrôle des finances publiques ne sont qu'à très rares exceptions – qui ne sont pas comparables – investies du contrôle du financement de la vie politique.

*Avis du Conseil fédéral*

La DélFin fera état de l'avis du Conseil fédéral concernant les recommandations dans son rapport d'activité 2026.

2. Recommandation en suspens: stratégie en matière de création de nouveaux secrétariats d'État

| Recommandations de la DélFin du 28.9.2023<br>à l'intention du Conseil fédéral                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Développement de la DélFin (résumé)<br>Avis du Conseil fédéral (résumé)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | État                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Recours à d'autres possibilités pour la création d'un nouveau secrétariat d'État</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                               |
| La DélFin recommande au Conseil fédéral de lui présenter sa stratégie en matière de création de nouveaux secrétariats d'État et de lui préciser dans quelle mesure il entend, en cas de demandes futures, faire usage des autres possibilités prévues par la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 45a, al. 1 et 2, et art. 46, LOGA <sup>37</sup> ) avant de créer un nouveau secrétariat d'État. | <p><i>Développement de la DélFin du 28 septembre 2023</i></p> <p>La DélFin émet un avis globalement critique à propos de la création de nouveaux secrétariats d'État et souhaite que le Conseil fédéral élabore une stratégie en la matière. Dans cette stratégie, le Conseil fédéral devra indiquer comment d'autres possibilités qui, selon la DélFin, existent dans la législation mais ne sont pas suffisamment exploitées, pourraient être davantage prises en considération avant d'envisager la création d'un nouveau secrétariat d'État.</p> <p>Jusqu'à présent, l'attribution permanente du titre de secrétaire d'État est toujours allée de pair avec la création d'un secrétariat d'État, selon la devise «une directrice ou un directeur d'office dirige un office, une ou un secrétaire d'État dirige un secrétariat d'État». Or, ce n'est pas une obligation selon la LOGA. <i>Un ou une secrétaire d'État peut aussi diriger un office.</i> Le Conseil fédéral pourrait en outre attribuer temporairement le titre de secrétaire d'État à une directrice ou à un directeur d'office qui représente la Suisse à des négociations internationales au plus haut niveau.</p> | <p>La DélFin attend une prise de position de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) à l'attention de la CdF-E.</p> <p>La recommandation reste en suspens.</p> |

<sup>37</sup> Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Recommandations de la DélFin du 28.9.2023  
à l'intention du Conseil fédéral

Développement de la DélFin (résumé)  
Avis du Conseil fédéral (résumé)

État

*Avis du Conseil fédéral du 22 décembre 2023*

Le Conseil fédéral estime que les raisons qu'il avait exposées dans la lettre qu'il a adressée à la DélFin le 15 octobre 2014 pour s'opposer à la mise en place d'un plan ou d'une stratégie demeurent valables. Il n'est en effet guère possible d'identifier à l'avance toutes les situations dans lesquelles il serait opportun de créer un secrétariat d'État, ce qui justifie de continuer de se déterminer cas par cas. Le Conseil fédéral n'en confirme pas moins qu'il continuera de soumettre à un examen critique toute nouvelle demande de création d'un secrétariat d'État et qu'il s'attachera comme par le passé à faire preuve à cet égard de retenue.

*Appréciation de la DélFin du 23 mai 2024*

Fin mars 2024, en dépit de la position négative du Conseil fédéral, la CdF-E a décidé d'écrire à la CIP-E pour lui demander de poursuivre les réflexions de la DélFin concernant la création de nouveaux secrétariats d'État. [Cette lettre a été envoyée en septembre 2025]. Si la CIP-E se saisit de l'affaire, la CdF-E estime qu'elle devrait se demander s'il y a lieu de prévoir une norme générale et abstraite applicable à la création d'un secrétariat d'État et, dans la négative, si on pourrait envisager une réserve d'approbation du Parlement pour renforcer l'état de droit. La DélFin se penchera à nouveau sur cette recommandation dès que la CIP-E se sera prononcée sur la lettre de la CdF-E.