



# 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 2019

du 17 mars 2020

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LPar, RS 171.10), nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année 2019. Nous vous demandons d'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.

Le 17 mars 2020

Au nom de la Délégation des finances  
des Chambres fédérales

Le président: Peter Hegglin, conseiller aux États  
Le vice-président: Pirmin Schwander, conseiller national

---

## Condensé

*Le présent rapport d'activité porte sur une sélection d'objets traités par la Délégation des finances (DélFin) en 2019 et au sujet desquels elle a considéré qu'il y avait lieu d'intervenir sur le plan de la haute surveillance financière exercée par le Parlement ou qui ont suscité des débats nourris et des critiques. Le condensé ci-après présente un bref tour d'horizon de certains de ces thèmes.*

**Crédits:** *Les développements de ces dernières années montrent que l'attitude restrictive adoptée par la DélFin pour ce qui est de l'approbation de crédits supplémentaires urgents (crédits budgétaires et crédits d'engagement provisoires) ou envers les dépassements de crédit supérieurs au seuil légal de 5 millions de francs a eu un effet dissuasif. La délégation attache une grande importance au fait que l'administration effectue ses planifications soigneusement et en temps utile et à ce que des crédits supplémentaires ou additionnels urgents ne soient sollicités qu'en cas d'événements imprévisibles ou non planifiables. Elle va donc maintenir des critères stricts pour justifier l'urgence des crédits supplémentaires et, le cas échéant, toujours exiger que le département concerné examine s'il existe des possibilités de compensation.*

**Rapport du Conseil fédéral sur le salaire des cadres en 2018:** *La DélFin constate que les limites supérieures autorisées pour les rémunérations des cadres de plus haut niveau hiérarchique des entreprises et des établissements proches de la Confédération sont en règle générale respectées. Les écarts existants sont souvent dus à des décisions salariales antérieures s'accompagnant d'une garantie des acquis et à l'évolution du renchérissement. Ces écarts doivent disparaître à la première occasion, c'est-à-dire après l'élection ou la réélection d'une personne au poste concerné. S'agissant du CEO et président de la direction du groupe CFF, les Commissions de gestion (CdG) ont invité la Délégation des finances à examiner de plus près sa rémunération et l'augmentation des versements à sa prévoyance professionnelle. Se fondant sur une enquête menée par le Contrôle fédéral des finances (CDF), la délégation est arrivée à la conclusion que les rémunérations versées en 2018 étaient plus élevées qu'en 2017, mais qu'elles se maintenaient au niveau des années 2014 à 2016. Elle a également constaté que la part variable des rémunérations avait diminué au profit de la part fixe et que le montant plus élevé des versements à la prévoyance professionnelle était en fait la conséquence d'un transfert et ne reflétait pas une réelle augmentation.*

**Transformation numérique de l'administration fédérale:** *Depuis plus de 10 ans, la surveillance du domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) est une des activités centrales de la DélFin. Elle fait ainsi part, dans ses rapports d'activité, à la fois des résultats de sa surveillance, mais aussi de ses attentes, tout comme elle rend compte de la mise en œuvre de ses recommandations (cf. annexe). Ces dernières années, elle a déploré les lacunes constatées dans la gouvernance, le pilotage et la gestion informatiques. Elle considère que – si des progrès ont été faits – le Conseil fédéral tergiverse encore trop face aux énormes défis que doit relever l'administration fédérale avec la transformation numérique.*

---

La délégation attribue cette attitude entre autres à la résistance qu'opposent les départements, lesquels, invoquant le principe constitutionnel de la division en départements, accueillent avec réserve un pilotage toujours plus centralisé, doublé de la mise en place d'une architecture d'entreprise globale et d'une planification informatique à moyen terme.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin a examiné avec le chef du Département fédéral des finances (DFF) les six recommandations formulées entre 2014 et 2017 et qui restaient encore en suspens. Elle a également abordé la réalisation des objectifs de la stratégie informatique de la Confédération 2016–2019, les bases de la stratégie informatique de la Confédération 2020–2023 ainsi que la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail «Numérisation et organisation informatique de l'administration fédérale» dans les domaines de la gouvernance informatique, de l'imputation des prestations, des procédures d'adjudication et des capacités informatiques. Le DFF envisage de reprendre, dans le cadre de la stratégie informatique 2020–2023, la mise en place d'une architecture d'entreprise demandée par la DélFin et de présenter au Conseil fédéral, au printemps 2020, une proposition visant à instaurer un nouveau modèle de direction au sein de l'administration fédérale (gouvernance). La délégation se penchera de manière approfondie sur ces deux points.

Par ailleurs, la DélFin a examiné pour la première fois la Stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023, en s'intéressant particulièrement à la façon dont la Confédération, les cantons et les communes font face ensemble aux défis posés par la transformation numérique et à celle dont ils comptent mettre en place cette transition de manière économique. Elle a invité le Conseil fédéral à déterminer dans quelle mesure une modification de la Constitution était nécessaire pour régler les compétences de la Confédération, notamment dans le cadre de la mise sur pied de registres, services d'adresses et réseaux nationaux. Le cas échéant, les travaux concernant cette modification doivent très vite être entamés.

**Cybersécurité, cyberdéfense et poursuite pénale de la cybercriminalité:** En se fondant sur le plan de mise en œuvre de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) pour 2018–2022, le Conseil fédéral a approuvé la nouvelle structure organisationnelle du domaine des cyberrisques. Cette structure est fondée sur la répartition des tâches entre les trois domaines de la cybersécurité (DFF), de la cyberdéfense (DDPS) et de la poursuite pénale de la cybercriminalité (DFJP). Le Conseil fédéral a institué une Délégation pour la cybersécurité (Délégation Cyber), composée des chefs du DFF, du DDPS et du DFJP et aux séances de laquelle les cantons sont représentés. Les priorités concernant la mise en œuvre de la SNPC seront définies en collaboration avec le délégué à la cybersécurité. Ce dernier, qui a été nommé en juin 2019 et est rattaché au Secrétariat général du DFF, joue un rôle prépondérant dans la collaboration des différents organes impliqués. Les échanges entre la Confédération et différents acteurs ou plates-formes de l'économie privée et universités ont également été développés. La DélFin salue les progrès réalisés dans les divers domaines d'action du plan de mise en œuvre de la SNPC en 2019. Il a ainsi été possible d'instaurer certains éléments d'une structure centralisée et les mesures en cours commencent à porter

---

leurs fruits. La mise en place du Centre national pour la cybersécurité (CNCS) devrait être définitivement terminée d'ici à la fin du premier semestre 2020. Le pouvoir d'émettre des directives du délégué à la cybersécurité est pour l'instant limité. La DélFin entend suivre très attentivement les décisions du Conseil fédéral en ce qui concerne l'extension des compétences décisionnelles du délégué.

**Haute surveillance financière des projets informatiques clés:** Au printemps et à l'automne, la DélFin étudie le rapport sur l'avancement des projets informatiques clés de la Confédération établi par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Au cours de l'année sous revue, elle a constaté que la pénurie de personnel et le manque de qualification des effectifs en place au sein de la Confédération et/ou sur le marché étaient les principaux risques fréquemment cités dans le cadre de nombreux projets informatiques clés. La délégation a rappelé au Conseil fédéral qu'il est important de s'assurer, avant de lancer un grand projet informatique, que l'organisation du projet, l'organisation permanente et les prestataires internes disposent du personnel requis. Vu le nombre élevé de projets de la Confédération qui doivent être réalisés dans le cadre de la transformation numérique de l'administration fédérale, il est indispensable que le Conseil fédéral fixe des priorités. En cas de pénurie de ressources, il y a lieu de reporter le lancement du projet.

**Projet informatique clé SUPERB:** Après plusieurs reports, le Conseil fédéral a finalement approuvé le message à l'intention du Parlement concernant les crédits d'engagement en faveur des programmes «SUPERB» et «Systèmes ERP D/a» à la mi-décembre 2019. Les décisions prises par le Conseil fédéral durant les travaux préliminaires relatifs au message n'ont pas convaincu la délégation. Sur certains points centraux du projet (entre les autres systèmes séparés, les crédits d'engagement séparés et le manque de gouvernance), le Conseil fédéral adopte une position fondamentalement différente de celle de la délégation et n'a que peu pris en compte les remarques et attentes de cette dernière dans ses décisions. La DélFin a donc réitéré ses exigences et a informé régulièrement les Commissions des finances (CdF) de ses appréciations concernant ce dossier. La DélFin fera part de sa position aux Commissions des finances dans le cadre de l'examen préalable. À la mi-février 2020, elle a pris connaissance des résultats d'une analyse du message du Conseil fédéral réalisée par le CdF à l'intention des Commissions des finances ainsi que d'une lettre de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) adressée au Conseil fédéral, dans laquelle la première indiquait au second qu'elle souhaitait qu'il règle les détails de la gestion en matière de remplacement des systèmes SAP de façon claire et exhaustive au moyen d'une instruction à l'intention de tous les départements et de la Chancellerie.

**Projet informatique clé DaziT:** DaziT est un programme de transformation global de l'Administration fédérale des douanes (AFD) qui va déboucher sur un renouvellement complet de l'environnement informatique et des processus opérationnels de cet office. Compte tenu de sa taille, de sa complexité et de ses conséquences significatives au niveau des processus internes de l'AFD, le programme DaziT mérite une attention particulière sous l'angle de la haute surveillance financière. Il est important pour la délégation que ce programme ne soit pas traité comme un simple projet informatique, car sa mise en œuvre, qui aura un impact profond sur l'organisation

---

de l'AFD et les processus qu'elle suit, entraînera inévitablement un changement de culture qui doit être intégré aux réflexions concernant l'évolution de l'organisation. La DélFin suivra de près l'avancée de ce projet.

**Projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement de GEVER Confédération):** En 2015, le logiciel Acta Nova a été adopté comme nouveau standard de gestion électronique des affaires (GEVER) pour l'ensemble de l'administration. Au printemps 2019, des problèmes de stabilité du logiciel ont empêché sa mise en production dans les délais prévus au sein de grandes unités administratives; le programme GENOVA a donc dû être repoussé de six mois, ce qui a entraîné un surcoût. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a alors demandé à la DélFin un deuxième crédit additionnel de 3,5 millions de francs dans le supplément II au budget 2019. La délégation a approuvé ce crédit à l'automne 2019 afin d'éviter qu'un projet central de l'administration fédérale ne soit temporairement stoppé. Outre l'aspect financier, l'acceptation du programme par les utilisateurs et son utilisation au sein de l'ensemble de l'administration fédérale représentent également un défi. La DélFin attend de chaque département et unité administrative qu'ils utilisent systématiquement le programme Acta Nova, afin de garantir entre autres une collaboration optimale entre départements et entre unités administratives grâce à l'utilisation d'un outil commun. Elle a donc demandé à ce que l'avancement de la mise en œuvre du programme lui soit détaillé pour chaque département et unité lors de l'examen du compte d'État. Elle continuera en outre à suivre de près le déploiement du programme GENOVA.

**Révision de la législation sur les marchés publics:** Depuis 2015, la DélFin suit le processus de révision de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) dans la perspective de la haute surveillance financière. Convaincue de la nécessité d'une réglementation du droit de regard et de la vérification du prix de la Confédération à l'endroit des fournisseurs de prestations en situation de monopole, elle a recommandé au Conseil fédéral de conserver, lors de la révision de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP), les dispositions concernant le régime de protection actuel qui y sont inscrites. C'est avec satisfaction que la délégation a constaté que le Conseil fédéral avait tenu compte de ses préoccupations dans la révision de l'OMP et que la LMP et l'OMP entièrement révisées entreraient en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**RUAG:** Face aux allégations de la presse selon lesquelles RUAG réalisait une marge bénéficiaire de 30 % à 35 % au lieu des 8 % convenus, l'entreprise a demandé au CDF d'examiner cette question. Après avoir effectué un audit, le CDF est parvenu à la conclusion que la marge bénéficiaire effective estimée de RUAG pour les commandes de la Confédération (passées sans appel d'offres public) se situait en moyenne entre 11,6 % et 14,6 %. La DélFin a examiné le rapport, en a pris acte et a demandé que l'affectation des coûts indirects effectuée selon le principe de causalité soit inscrite dans les objectifs stratégiques de RUAG pour les années 2020 à 2023, ce que le Conseil fédéral a fait. Dans une lettre à la cheffe du DDPS, la délégation a également rappelé que c'est avant tout au Conseil fédéral, au DDPS et au DFF en tant que représentant du propriétaire qu'il incombe d'exercer activement la surveil-

---

lance sur RUAG. Cette dernière sera séparée en deux entités: RUAG MRO, qui sera le centre de compétence pour le matériel de l'Armée suisse, et RUAG International, qui reprendra les prestations fournies dans le domaine civil, tel que l'aéronautique civile avec RUAG-Space. Au niveau organisationnel, la séparation est déjà effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. La dissociation intégrale des activités des deux entités, juridique et financière, sera vraisemblablement actée au milieu de l'année 2020. La cheffe du DDPS a informé la DélFin au printemps 2019 des intentions et des plans du Conseil fédéral et de son département. Elle lui a également rendu compte, au début de 2020, de l'état d'avancement de la séparation du groupe. Il est important, aux yeux de la délégation, que la Confédération adopte, en sa qualité de propriétaire, une position ferme envers RUAG et défende ses intérêts avec plus de force si nécessaire. Elle continuera de s'intéresser à la séparation des entités de RUAG et suivra attentivement le déroulement des opérations et le processus de liquidation concernant RUAG International. Elle concentrera particulièrement son attention sur la destination des recettes au fur et à mesure de la vente des différentes divisions de la société.

**Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer:** dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances, la Délégation des finances s'intéresse, depuis l'été 2015, aux engagements de la Confédération concernant les cautionnements de navires de haute mer. À la fin de 2019, elle a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'analyser, en collaboration avec le DFF, les modalités et les perspectives de succès de la poursuite de l'exploitation des navires bénéficiant de cautionnements solidaires. Il s'agissait d'évaluer les perspectives d'une gestion économique à moyen et à long terme. Pour la Délégation des finances, il est essentiel de savoir si un amortissement des prêts cautionnés est possible, et dans quelle mesure. Cette évaluation globale des risques restants, accompagnée d'une stratégie de sortie, doit être coordonnée avec la future stratégie que le Conseil fédéral doit élaborer concernant le pavillon suisse, et présentée à la Délégation des finances d'ici à la mi-2020.

**Haute surveillance concomitante de la NLFA:** Après la dissolution de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN), le 30 novembre 2019, la DélFin a repris la haute surveillance concomitante de la NLFA. Au début du mois de septembre 2020, le dernier grand ouvrage de ce projet, le tunnel de base du Ceneri, devrait être inauguré et son exploitation commerciale devrait débuter au mois de décembre 2020. Les travaux de mise en service, la mise en exploitation et le début de l'exploitation exigent une attention accrue de la part des autorités de haute surveillance. La délégation a donc créé une sous-délégation et demandé au DETEC de lui présenter un rapport succinct sur l'état et l'évolution des risques mentionnés dans le rapport d'activité de la DSN du 4 novembre 2019. Elle fera part de ses constatations et de ses conclusions dans son prochain rapport d'activité.

**Contrôle fédéral des finances (CDF):** au cours de l'exercice sous revue, la DélFin s'est penchée sur le rôle du CDF vis-à-vis de la haute surveillance parlementaire. Pour cela, elle a mené des auditions avec la direction du CDF. Les résultats de ces entretiens sont consignés et publiés au ch. 6, let. b, de ses principes d'action du 26 novembre 2019. En outre, elle s'est penchée sur les pratiques du CDF en matière

---

*d'information et de publication et sur sa collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration. Sur la base de ses entretiens avec le président de la Confédération et le chancelier de la Confédération, la DélFin a pu constater que le travail du CDF était apprécié. Toutefois, le Conseil fédéral et l'administration souhaiteraient que le CDF fasse preuve de plus de sensibilité, notamment en ce qui concerne la communication des résultats de ses examens. La DélFin souligne, quant à elle, que la publication des résultats des contrôles réalisés par l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière est conforme à la loi ainsi qu'aux normes internationales, et que cette manière de faire est dans l'intérêt même du Parlement, des contribuables et du public. Depuis le début de l'année 2019, les unités auditées ont la possibilité de signaler, lors de la publication des rapports du CDF, les changements intervenus et les mesures qui ont pu être mises en œuvre depuis l'audit. S'agissant de la communication, la délégation considère que les mesures adoptées par le CDF ces dernières années ont apporté une réelle amélioration. La DélFin s'oppose à ce que le CDF limite davantage son autonomie en matière d'information.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>9284</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>9292</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>9295</b>
<b>2 Crédits</b>	<b>9295</b>
2.1 Tendance sur le long terme	9295
2.2 Crédit additionnel urgent concernant le programme GENOVA, 2 <sup>e</sup> étape DETEC	9298
2.3 Dépassements de crédit inscrits au compte 2019	9299
<b>3 Personnel</b>	<b>9299</b>
3.1 Arrangement 2015	9299
3.2 Rapport sur la rémunération des cadres	9300
<b>4 Thèmes transversaux</b>	<b>9301</b>
4.1 Informatique de la Confédération	9301
4.1.1 Transformation numérique	9301
4.1.2 Haute surveillance financière des projets informatiques clés	9304
4.1.3 Cybersécurité (DFF), cyberdéfense (DDPS) et poursuites pénales contre la cybercriminalité (DFJP)	9307
4.2 Marchés publics de la Confédération	9309
4.2.1 Contrôle stratégique des marchés publics	9309
4.2.2 Révision de la législation sur les marchés publics	9310
4.3 Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales	9312
<b>5 Contrôles effectués par département</b>	<b>9314</b>
5.1 Autorités et tribunaux	9314
5.1.1 Projet informatique clé «Réalisation et déploiement de GEVER Confédération» (GENOVA)	9314
5.2 Département fédéral des affaires étrangères	9315
5.2.1 La Genève internationale	9315
5.2.2 Exposition universelle 2020 à Dubaï	9317
5.3 Département fédéral de l'intérieur	9319
5.3.1 Surveillance exercée sur les organes d'exécution des prestations complémentaires	9319
5.3.2 Comptes annuels du fonds de compensation AVS, AI et APG	9320
5.4 Département fédéral de justice et police	9321
5.4.1 Projets informatiques clés du DFJP	9321

5.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	9322
5.5.1	RUAG	9322
5.5.2	Projets informatiques du DDPS	9325
5.6	Département fédéral des finances	9328
5.6.1	Projet informatique clé «SUPERB»	9328
5.6.2	Projet informatique clé DaziT de l'Administration fédérale des douanes	9332
5.6.3	Projet informatique clé FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions	9334
5.7	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	9336
5.7.1	Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer	9336
5.8	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	9340
5.8.1	Subventions de l'OFT	9340
5.8.2	Haute surveillance concomitante sur la NLFA	9341
5.8.3	Réfection du tunnel routier du Saint-Gothard	9342
5.8.4	Acquisition de matériel roulant des chemins de fer	9343
5.8.5	Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois	9343
<b>6</b>	<b>Mandat et organisation</b>	<b>9344</b>
6.1	Relations entre la haute surveillance et la surveillance	9344
6.2	Tâches et compétences de la Délégation des finances	9344
6.3	Principes d'action et directives de la Délégation des finances	9345
6.4	Coordination avec les commissions de haute surveillance	9345
6.5	Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets	9346
<b>7</b>	<b>Relations avec le Contrôle des finances (CDF)</b>	<b>9347</b>
7.1	Rôle du CDF	9347
7.2	Rapport annuel et comptes annuels 2018 du CDF	9350
7.3	Programme annuel 2019 du CDF	9351
7.4	Budget 2020 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2021–2023 du CDF	9351
<b>Annexe</b>		
	Recommandations de la Délégation des finances	9353

---

## Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocations pour pertes de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CA	Conférence des achats de la Confédération
CAMPUS	Projet informatique portant sur la conception et la mise en place de l'infrastructure informatique du nouveau centre de calcul
CC DDPS	Trois centres de calcul sur le plan national
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commission des finances
CdG	Commissions de gestion
Compenswiss	Institution fédérale indépendante et de droit public chargée de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DaziT	Projet informatique de numérisation des processus de l'Administration fédérale des douanes
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
Eawag	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
Empa	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne

---

EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
ERP	Enterprise Resource Planning
ESYSP	Projet informatique Système de saisie de données biométriques
Fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FISCAL-IT	Projet informatique de l'Administration fédérale des contributions
FITANIA	Programme informatique du DDPS
FMÜ	Programme de surveillance des télécommunications
GENOVA	Projet informatique visant la réalisation et l'introduction de GEVER Confédération
GEVER	Système de gestion électronique des affaires de la Confédération
INSIEME	Projet informatique de l'Administration fédérale des contributions
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10)
LPC	Loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique

---

OFT	Office fédéral des transports
OIAF	Ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (RS 172.010.58)
OMP	Ordonnance sur les marchés publics du 11 décembre 1995 (RS 172.056.11)
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15)
OSNM	Office suisse de la navigation maritime
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
PC	Prestations complémentaires
Polycom	Réseau radio suisse de sécurité des autorités et des organisations chargées du sauvetage et de la sécurité
RDS	Projet de réseau national de données sécurisé permettant de maintenir les communications entre la Confédération et les cantons dans des situations exceptionnelles, telles qu'une panne générale du réseau électrique
Rés cond CH	Projet informatique sur le réseau de conduite suisse
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RUAG	Entreprise de technologie et d'armement
SCL	Compagnie maritime Swiss Cargo Line
SCT	Compagnie maritime Swiss Chem Tankers
SG	Secrétariat général
SIAC	Système d'information relatif à l'admission à la circulation
SUPERB	Programme de remplacement du système soutenant le processus de l'administration fédérale (finances, personnel, logistique, acquisition et immobilier)
Système ERP D/ar	Projet informatique portant sur l'installation de systèmes de gestion intégrés pour la planification des ressources d'entreprise de la Défense et d'Armasuisse (coordonné au projet SUPERB23)
TC A	Projet informatique Télécommunication de l'armée
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UBS	Groupe UBS SA, grande banque suisse ayant son siège à Zurich
UNB	Mise en œuvre d'une nouvelle architecture de réseau pour la Confédération
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

---

# Rapport

## 1 Introduction

La Délégation des finances (DélFin) exerce une haute surveillance avant tout concomitante des finances de la Confédération. Elle suit les dossiers de l'administration dès le processus de décision et donne ses appréciations au fur et à mesure, ce qui permet d'influer à temps sur des développements indésirables du point de vue de la haute surveillance financière et, si nécessaire, d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de l'administration. Dans ce contexte, l'effet préventif de sa surveillance est tout aussi important que ses interventions effectives. Dans ses appréciations et ses décisions, la DélFin veille tout particulièrement aux critères de l'économie des moyens et de l'efficacité économique.

Le caractère concomitant de sa haute surveillance conduit la Délégation des finances à s'intéresser à un grand nombre de sujets très différents sur l'ensemble de l'année, que ce soit en raison de suppléments urgents ou de propositions de l'administration en matière de personnel, de rapports d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) ou de décisions du Conseil fédéral, ou encore des investigations qu'elle mène de sa propre initiative sur certains thèmes. Pour le présent rapport d'activité, la délégation a sélectionné parmi les nombreux dossiers qu'elle a examinés, ceux qui ont donné lieu à des discussions ou à des remarques critiques au cours de l'exercice sous revue.

Dans le présent rapport, les informations relatives aux coûts, aux crédits, aux calendriers et aux risques concernant les projets informatiques clés correspondent à l'état des projets à la moitié de l'année 2019. À la mi-novembre 2019, la DélFin a pris connaissance des rapports sur l'avancement des projets informatiques clés établis par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Pour certains projets, des données plus récentes existent.

## 2 Crédits

### 2.1 Tendances sur le long terme

Chaque année, le Conseil fédéral soumet au Parlement au printemps et à l'automne, par les messages concernant les suppléments I et II, des demandes de crédits supplémentaires aux crédits budgétaires (paiements) et des demandes de crédits additionnels aux crédits d'engagement (engagements).

Si une charge ou une dépense d'investissement ne tolère aucun ajournement et qu'il est impossible, partant, d'attendre que le Parlement approuve un crédit supplémentaire, le Conseil fédéral peut les accorder lui-même (avance) – avec l'assentiment de la Délégation des finances. Afin de ne pas entraver les prérogatives du Parlement en matière de vote des dépenses, le Conseil fédéral fait preuve de retenue en matière d'autorisation des avances.

Le nombre et le montant des demandes de crédits supplémentaires et additionnels urgents soumis à l'approbation de la Délégation des finances ont fortement diminué

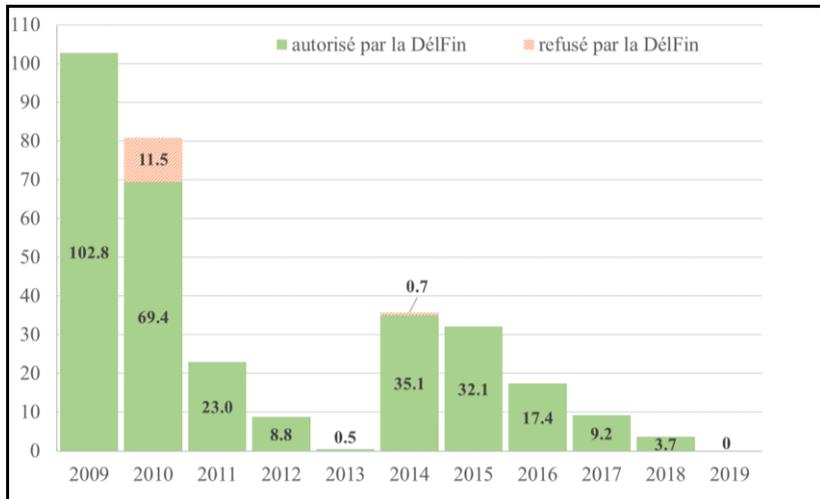
depuis 2001, année qui avait connu un pic. Pendant cette période, elle a approuvé des demandes de crédit urgent extraordinaires pour le secteur aéronautique (env. 1,2 milliard de francs en 2001), pour l'affectation du produit de la vente d'or au fonds de compensation de l'AVS (env. 7 milliards en 2007) et pour le sauvetage d'UBS (env. 6 milliards en 2008). Mais hormis ces trois demandes exceptionnelles, le repli a été relativement régulier.

#### *Crédits supplémentaires urgents avec incidence financière (crédits budgétaires)*

Au cours des onze dernières années, la Délégation des finances a dû se prononcer sur 36 crédits supplémentaires urgents avec incidence financière (crédits budgétaires), pour un volume de crédit total de 314,2 millions de francs (cf. figure 1). Elle a approuvé 34 de ces crédits supplémentaires (totalisant 302 millions) et en a refusé deux (totalisant 12,2 millions). La somme des crédits supplémentaires urgents sollicités (crédits budgétaires) est passée de 102,8 millions de francs en 2009 à 0,5 million en 2013, avant de remonter en 2014 (35,8 millions) pour continuer ensuite à diminuer (aucun en 2019).

Figure 1

#### **Crédits supplémentaires urgents provisoires avec incidence financière (crédits budgétaires) traités par la Délégation des finances entre 2009 et 2019**



Source: graphique établi par la Délégation des finances sur la base des crédits supplémentaires avec incidence financière urgents (crédits budgétaires) traités depuis 2009; en millions de francs, montants arrondis.

La proportion des crédits supplémentaires avec incidence financière approuvés par la Délégation des finances par rapport à l'ensemble des crédits supplémentaires soumis au Parlement montre la même évolution (cf. tableau 1, colonne 5).

Tableau 1

### Évolution des crédits supplémentaires avec incidence financière (crédits budgétaires) octroyés de 2009 à 2019

Année	Crédits supplémentaires (mio. de fr.)	en % du budget	approuvés par la DélFin (mio. de fr.)	en % du montant total des crédits supplémentaires	Reliquats de crédit (mio. de fr.)
2009	593 <sup>a)</sup>	1,0	103	17	2 136
2010	396	0,6	69	17	1 495
2011	340 <sup>b)</sup>	0,3 <sup>d)</sup>	23	7	2 043
2012	230	0,3 <sup>d)</sup>	9	4	3 024
2013	496	0,5 <sup>d)</sup>	0,5	0,1	2 221
2014	350	0,2	35	10	2 881
2015	406	0,5 <sup>d)</sup>	32	7,9	2 692
2016	528	0,7 <sup>d)</sup>	17	3,2	2 067
2017	298 <sup>c)</sup>	0,4 <sup>d)</sup>	9,2	3,1	1 340
2018	87	0,1 <sup>d)</sup>	3,7	4,2	1 418
2019	295	0,4 <sup>d)</sup>	0	–	1 871

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

b sans les mesures visant à atténuer la force du franc (869 millions de francs; supplément IIa 2011)

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

d compensations incluses

e dont 128,717 millions de francs destinés à honorer les cautionnements pour les navires suisses de haute mer (supplément IIa 2019)

#### Crédits additionnels urgents (crédits d'engagement)

Pour la première fois depuis 2008, le Conseil fédéral a soumis à la Délégation des finances à l'automne 2019 une demande de crédit additionnel avec avance (augmentation d'un crédit d'engagement; cf. ch. 2.2). Le montant de 3,5 millions approuvé par la Délégation des finances n'apparaît pas dans la figure 1 ni dans le tableau 1, car ceux-ci ne contiennent que des crédits budgétaires.

#### Évolution des dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs

Depuis que la Délégation des finances doit approuver les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs (cf. ch. 2.2), quatre dépassements lui ont été soumis, pour un total de 63,7 millions de francs (8,6 millions à porter au compte 2011, 25 millions au compte 2013, 7,5 millions au compte 2014 et 22,6 millions au compte 2015), la Délégation des finances les a tous approuvés.

### *Appréciation de la Délégation des finances*

L'évolution des dernières années montre que l'attitude restrictive de la Délégation des finances en matière d'approbation de crédits supplémentaires urgents (crédits budgétaires et crédits d'engagement) ou de dépassements de crédit au-delà du seuil de 5 millions de francs a un effet préventif; le Conseil fédéral fait preuve d'une plus grande retenue qu'autrefois lorsqu'il s'agit de demander un crédit à la Délégation.

Pour la Délégation des finances, il est important que l'administration effectue ses planifications en temps utile et soigneusement et à ce que des crédits supplémentaires urgents soient sollicités exclusivement en cas d'événements imprévisibles ou non planifiables. La Délégation des finances va maintenir des critères stricts pour justifier l'urgence des crédits supplémentaires et, le cas échéant, toujours exiger que le département concerné examine s'il existe des possibilités de compensation.

## **2.2 Crédit additionnel urgent concernant le programme GENOVA, 2<sup>e</sup> étape DETEC**

En 2015, il a été décidé que le logiciel Acta Nova deviendrait la nouvelle norme pour la gestion électronique des affaires (GEVER) de l'ensemble de l'administration fédérale. Par la voie de l'arrêté fédéral relatif au financement de la réalisation d'un produit GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit dans l'administration fédérale centrale, le Parlement a adopté le 17 mars 2016 des crédits d'engagement de 67 millions de francs pour le projet (25 millions pour la première étape, dite de réalisation, et 42 millions pour la deuxième étape, dite de déploiement). Parallèlement, il ouvrait les ressources prévues pour la première étape. Le 22 mars 2017, le Conseil fédéral a débloqué les crédits d'engagement de la seconde étape.

Au printemps 2019, des problèmes de stabilité affectant la solution logicielle Acta Nova ont empêché son déploiement dans les délais au sein de grandes unités administratives. Ces problèmes ont pu être résolus à l'été 2019; néanmoins, le programme ayant été retardé de six mois, le nouveau calendrier a entraîné des surcoûts, liés au maintien des responsables du projet et au recours prolongé à des experts externes. De nouveaux engagements étaient nécessaires pour qu'Acta Nova puisse être déployé en 2019 au sein des unités administratives du DETEC, département pilote. Cela impliquait l'octroi d'un crédit supplémentaire avec avance. Le DETEC, qui devait être le premier département à introduire Acta Nova, était le plus directement touché par le retard accusé. Il a en outre fourni une charge de travail supplémentaire considérable pour l'organisation de tests dans le cadre de la préreception.

Le DETEC a demandé à la Délégation des finances, par le biais du supplément II au budget 2019, un crédit additionnel avec avance de 3,5 millions de francs au crédit d'engagement «Programme GENOVA, 2<sup>e</sup> étape, DETEC». Le crédit d'engagement pour le déploiement au sein du DETEC a donc augmenté pour atteindre 8,5 millions de francs. Les besoins supplémentaires en matière de paiements sont intégralement financés au moyen des crédits budgétaires déjà approuvés.

Début septembre 2019, la Délégation des finances s'est entretenue avec le vice-chancelier de la Confédération, qui a été délégué par le chancelier pour assumer le

rôle de mandant du programme, et avec un représentant du Secrétariat général du DETEC afin que ceux-ci lui détaillent les raisons de la demande de crédit urgent. Elle a ensuite approuvé le crédit additionnel. Cela a permis d'empêcher la suspension de trois mois d'un projet d'importance cruciale pour l'administration fédérale, de prolonger les contrats existants et de garantir les conditions contractuelles requises pour la poursuite des travaux. Des informations plus détaillées sur le projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement de GEVER Confédération) sont exposées au chiffre 5.1.1.

### **2.3 Dépassesments de crédit inscrits au compte 2019**

Des dépassements de crédit peuvent apparaître lors de la clôture des comptes, s'il n'y a pas de crédit suffisant pour couvrir une charge ou une dépense d'investissement. Ces dépassements doivent être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale après coup (art. 35 LFC). Depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent être approuvés par la Délégation des finances (art. 34 LFC).

Le Conseil fédéral n'a décidé aucun dépassement de crédit supérieur à cette somme pour le compte 2019.

## **3 Personnel**

### **3.1 Arrangement 2015**

En vertu de l'Arrangement 2015 conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral concernant la surveillance des affaires relatives au droit du personnel, le Conseil fédéral soumet chaque année à la délégation un rapport standardisé sur les primes, les allocations, les activités accessoires autorisées, l'octroi d'indemnités et d'autres prestations à l'intention des cadres supérieurs de l'administration fédérale centrale ainsi que sur les allocations liées au marché de l'emploi à tous les échelons de salaire. Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a pris connaissance du rapport annuel 2018 et n'a identifié aucune nécessité d'intervention.

Concernant le rapport distinct sur la gestion du personnel pour l'année 2018, que le Conseil fédéral a transmis aux Commissions des finances et aux Commissions de gestion et publié, la Délégation des finances a constaté que la fourchette visée n'a pu être atteinte pour quatre valeurs cibles et indicateurs stratégiques. Il s'agit de la répartition entre les sexes, de la proportion de stagiaires des hautes écoles et d'apprentis restant au service de l'administration fédérale au terme de leur formation et de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

### 3.2 Rapport sur la rémunération des cadres

En vertu de l'art. 6a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), les entreprises et les établissements de la Confédération sont tenus de rendre compte, chaque année, des principales conditions d'engagement des membres de leur conseil d'administration et de leur direction. Ces entreprises et établissements sont rattachés chacun à un département qui est chargé d'en surveiller les activités. Ce rôle consiste notamment, pour le département concerné, à collecter et à évaluer les données. L'OFPER rassemble les rapports et les transmet au Conseil fédéral et à la Délégation des finances. Le rapport sur la rémunération des cadres comprend en particulier des informations sur les effectifs, les salaires et honoraires, les bonus et les systèmes de rémunération. Depuis 2012, il contient aussi des indications sur la représentation des communautés linguistiques et des genres dans les organes dirigeants. L'objectif du Conseil fédéral est de garantir une représentation équitable des communautés linguistiques et des genres dans les organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération.

À la suite du rapport sur la rémunération des cadres de 2016, la Délégation des finances avait recommandé au Conseil fédéral de vérifier les taux d'occupation des différents organes de direction. Les départements s'en sont chargés; le rapport 2018 fait état des taux d'occupation contrôlés et corrigés.

Après l'avoir adopté, le Conseil fédéral a transmis le rapport à la Délégation des finances à la mi-juin 2019. Parallèlement, il a indiqué dans un communiqué de presse que les mesures de pilotage des rémunérations des cadres dirigeants des entreprises et des établissements proches de la Confédération ainsi que les mesures concernant les dispositions statutaires types étaient en cours de mise en œuvre. En 2018, les limites supérieures des montants totaux pour les honoraires, les salaires et les prestations annexes ont été présentées pour la première fois aux assemblées générales des différentes entreprises pour approbation. Ces limites, qui sont conformes aux prescriptions, avaient été préalablement examinées par les départements responsables et par le DFF. La mise en œuvre de ces mesures se reflétera dans les chiffres à partir du rapport annuel sur la rémunération des cadres concernant l'année 2019. À titre d'exemple, le montant des prestations annexes versées aux membres d'une direction ne devra pas dépasser 10 % du salaire fixe. Le montant total des prestations annexes sera donc exprimé en pourcentage de la part fixe du salaire dans le prochain rapport portant sur 2019.

Lors de son examen du rapport 2018 sur la rémunération des cadres, la Délégation des finances a constaté que les montants maximums sont généralement respectés. Les écarts entre le montant approuvé et le montant payé se limitent à quelques cas. Ils s'expliquent souvent par les décisions salariales prises par le passé en vue de garantir les droits acquis et par l'évolution du renchérissement (EPF Zurich, EPF Lausanne, Eawag, Empa). Ces écarts devront être supprimés à la prochaine occasion, par exemple lors d'une réélection ou d'une nouvelle élection.

L'entreprise RUAG Holding SA constitue un cas particulier: l'indemnité totale versée au président du conseil d'administration en 2018 dépasse la limite supérieure fixée par le Conseil fédéral. Ce dernier a approuvé une augmentation, limitée dans le temps, du taux d'occupation et de l'indemnité du président du conseil d'administra-

tion pour les travaux de désenchevêtrement des activités entre RUAG Holding SA et la Confédération.

La CdG a demandé à la Délégation des finances, en avril 2019, d'examiner la rémunération et l'augmentation des paiements en faveur de la prévoyance professionnelle du CEO et président de la Direction du groupe CFF. La délégation a confié ces investigations au CDF, lequel est parvenu à la conclusion que la rémunération globale en 2018 (parts fixes, composantes variables, autres prestations annexes et prévoyance professionnelle) était supérieure à celle de 2017, mais se situait dans la fourchette des années 2014 à 2016. La part variable a diminué au profit de la part fixe. Jusqu'en 2017, un montant de 60 000 francs destiné à la prévoyance surobligatoire était indiqué sous «Autres prestations annexes». Depuis 2018, ces paiements figurent sous «Prévoyance professionnelle»; il s'agit donc d'un transfert, et non d'une augmentation. Ces éléments sont rapportés et expliqués en toute transparence dans le rapport 2018 sur la rémunération des cadres. La Délégation des finances a informé les CdG en septembre 2019 des résultats des investigations.

La Délégation des finances avait chargé le CDF, à la fin 2018, de mener un audit auprès de l'Office fédéral du personnel (OFPER) sur le rapport sur la rémunération des cadres des entreprises et établissements de la Confédération. Ce mandat figure dans le programme annuel 2019 du CDF. Dès qu'il sera disponible, au cours du premier semestre 2020, la Délégation des finances se penchera sur le rapport d'audit.

## **4 Thèmes transversaux**

### **4.1 Informatique de la Confédération**

#### **4.1.1 Transformation numérique**

Actuellement, l'organisation de l'informatique de la Confédération repose pour l'essentiel sur le programme de réorganisation NOVE-IT (1997–2003) et sur l'ordonnance de 2011 sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF) de 2011. Elle ne répond plus à ce que l'on attend aujourd'hui des prestations de l'administration fédérale ni aux enjeux de la société numérique. Les exigences ont considérablement évolué, sur le plan tant technologique que méthodologique. L'industrialisation de l'informatique a accompli d'importantes avancées. Ainsi, il existe désormais des solutions standard qui présentent de larges fonctionnalités (produits fabriqués en série) et des solutions sur mesure qu'il est possible de solliciter (par ex. dans le cloud). Cette tendance qui ouvre la porte à des solutions rentables va encore se renforcer.

La technologie a évolué, et, avec elle, la perception du champ d'application de l'informatique et de ses effets sur les affaires: alors que l'informatique était jusqu'à présent considérée principalement comme un outil d'aide à l'élaboration plus efficace de produits donnés et à l'exécution de processus d'affaires établis, de nouveaux produits, de nouvelles prestations et de nouveaux processus d'affaires sont aujourd'hui possibles grâce aux données structurées, aux standards communs et aux architectures système cohérentes. Comme ils ne correspondent pas forcément aux structures d'organisation, aux compétences et aux responsabilités existantes, ces

processus d'affaires et ces produits requièrent de nouvelles structures de gouvernance.

Depuis plus de 10 ans, la surveillance étroite du domaine informatique de la Confédération est une première priorité de la Délégation des finances, qui communique dans chacun de ses rapports d'activité ses principales constatations et attentes ainsi que l'état de la mise en œuvre de ses recommandations (cf. annexe). Au cours des dernières années, elle a surtout déploré le manque de gouvernance, de pilotage et de gestion de l'informatique. Elle a constaté que, en dépit des progrès réalisés, le Conseil fédéral continue d'être trop timide dans sa réaction aux énormes enjeux qui accompagnent la transformation numérique de l'administration fédérale. Elle s'explique ces hésitations notamment par l'opposition des départements qui, s'appuyant sur le principe de la division en départements ancré dans la Constitution, ne sont pas favorables à un pilotage centralisé accru ni à une «architecture d'entreprise» et une planification à moyen terme transversales.

Durant l'année sous revue, la délégation s'est entretenue avec le chef du DFF au sujet des six recommandations qu'elle a formulées au cours des années 2014 à 2017 et qui ne sont pas encore mises en œuvre, ainsi que de la réalisation des objectifs de la Stratégie informatique de la Confédération 2016–2019, des valeurs clés de la Stratégie informatique de la Confédération 2020–2023 et de la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail «Numérisation et organisation informatique de l'administration fédérale» dans les domaines suivants: gouvernance de l'informatique, imputation des prestations, procédures d'acquisition et compétences informatiques. La délégation s'est par ailleurs penchée pour la première fois sur la stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023. Elle a surtout cherché à savoir comment les enjeux de la transformation numérique sont appréhendés dans la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes et comment cette transformation peut être mise en œuvre de manière économique.

### *Stratégie informatique de la Confédération 2016–2019 et 2020–2023*

Dans le cadre de la consultation sur la Stratégie informatique de la Confédération 2016–2019, la DélFin avait adressé, en 2015, cinq recommandations au Conseil fédéral en rapport avec les projets informatiques clés (cf. annexe). Celles-ci portaient sur la définition d'une architecture informatique à l'échelle de la Confédération, sur l'instauration d'une planification informatique à moyen terme, sur la centralisation accrue de la gestion et du pilotage dans le domaine informatique (délégué à la transformation numérique) ainsi que sur le développement du contrôle de gestion en matière informatique. Ces recommandations ont été prises en compte dans les objectifs de la Stratégie informatique de la Confédération 2016–2019; pourtant, faute d'avoir pu s'entendre à ce sujet, le Conseil fédéral et l'administration n'ont pas (encore), ou qu'en partie, pu les mettre en œuvre à ce jour.

Au début décembre 2019, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes de la Stratégie informatique de la Confédération 2020–2023. À la mi-décembre, en se basant sur cette dernière, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de tenir compte des recommandations qu'elle avait formulées concernant la Stratégie informatique de la Confédération 2016–2019 ainsi que des objectifs correspondants. Pour les années 2020–2023, elle lui demande également d'établir des priorités claires

dans la réalisation de projets, eu égard à la pénurie de personnel (cf. ch. 4.1.2). Le chef du DFF a indiqué à la mi-février 2020 que la demande d'architecture d'entreprise formulée par la Délégation des finances sera intégrée dans la nouvelle stratégie informatique. La Délégation des finances se penchera sur le projet de stratégie informatique 2020–2023 après adoption du présent rapport d'activité.

#### *Mesures visant la numérisation au sein de l'administration fédérale*

Le Conseil fédéral a mis sur pied en novembre 2018 le groupe de travail interdépartemental «Numérisation et organisation informatique de l'administration fédérale», chargé d'appuyer la transformation numérique. À la fin mai 2019, celui-ci a remis au gouvernement des recommandations portant sur l'accélération et l'amélioration de la qualité des procédures d'acquisition informatique, sur l'imputation interne et l'imputation des prestations ainsi que sur la préservation des compétences informatiques.

Le DFF a été chargé de mettre en œuvre des mesures concrètes d'ici à la fin 2020:

- Acquisitions: amélioration des documents d'acquisition, ainsi qu'accélération et optimisation des acquisitions complexes et non complexes
- Imputation: augmentation de la performance des processus, amélioration de la transparence en matière de coûts, possibilité de convenir des prix fixes, optimisation de la réglementation en cas de contrat mal rempli, simplification du traitement dans le domaine de l'utilisation obligatoire
- Compétences informatiques: élargissement de la formation des cadres aux aspects spécifiques de la numérisation, création d'espaces d'apprentissage et d'expérimentation pour les projets de transformation numérique, optimisation de la communication en faveur des cadres et réalisation d'une campagne fédérale de sensibilisation à la transformation numérique.

#### *Mesures visant l'organisation de l'informatique au sein de l'administration fédérale*

Le Conseil fédéral n'a pas encore clarifié la question, centrale aux yeux de la Délégation des finances, de savoir quelles tâches sont soumises à une gestion et un pilotage transversaux et quelles tâches doivent être réglées de façon centralisée ou décentralisée au sein des départements et des unités administratives (gouvernance de l'informatique), pas plus qu'il n'a apporté de réponse à la question d'une organisation ciblée de l'informatique au sein de la Confédération. Selon son chef, le DFF examine encore la recommandation de la Délégation des finances portant sur ce sujet.

La Délégation des finances considère que, tout comme la cybersécurité, la numérisation est un défi majeur pour l'administration fédérale. Tandis que le Conseil fédéral a fini par mettre en place un Centre national pour la cybersécurité et nommer un délégué fédéral à la cybersécurité, les réticences quant à la création d'un centre pour la numérisation et à la nomination d'un délégué à la transformation numériques sont de taille. Selon le Conseil fédéral, la numérisation au sein de l'administration fédérale est actuellement portée par les innovations et les efforts déployés dans les différentes unités administratives. Pour cette raison, l'administration craint que la création d'un centre de compétences dédié à la numérisation ne vienne entraver ces

aspirations des départements en leur imposant des obligations administratives, surtout si le délégué a le pouvoir de donner des instructions.

Le chef du DFF a informé la Délégation des finances, mi-février 2020, qu'il soumettrait au Conseil fédéral, au printemps 2020, une demande de nouveau modèle de conduite pour l'administration fédérale. La délégation a l'intention d'étudier la question de la gouvernance une fois que le nouveau modèle de conduite sera disponible.

### *Stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023*

Depuis de nombreuses années, la DélFin suit le développement de projets informatiques réalisés en étroite collaboration avec les cantons. Les structures propres au fédéralisme posent un grand défi quant à la mise en œuvre et à l'exploitation de ces systèmes: certains projets devaient, par le passé, être interrompus ou relancés (par ex. système d'information relatif à l'admission à la circulation, SIAC) ou ils conduisent à des solutions très complexes et onéreuses ne répondant pas toujours aux besoins des utilisateurs. Tel a notamment été le cas lors de la mise en place de réseaux nationaux et lors de l'introduction de registres nationaux (Service national d'adresses, registre du commerce, registre des poursuites, registre foncier, dossier électronique du patient).

Selon l'avis de droit intitulé «Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen» (en allemand uniquement), rendu par l'Office fédéral de la justice le 22 décembre 2011, il n'existe actuellement aucune base constitutionnelle donnant à la Confédération une compétence réglementaire en matière de coopération informatique avec les cantons (à l'exception des domaines tels que l'état civil ou le casier judiciaire). Si l'on souhaite que la Confédération puisse imposer une uniformisation des outils électroniques au sein des administrations à tous les échelons de l'État, il est nécessaire de commencer par créer une base constitutionnelle ad hoc.

La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral, fin 2019, d'examiner dans le cadre de la Stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023 la question de la nécessité d'une modification de la Constitution – en particulier dans le domaine de la mise sur pied de registres, services d'adresses et réseaux nationaux. Si une modification s'avère nécessaire concernant la compétence réglementaire de la Confédération, il faudra l'entreprendre avec célérité. Le Conseil fédéral informera la Délégation des finances des résultats de ses clarifications au 1<sup>er</sup> semestre 2020.

#### **4.1.2 Haute surveillance financière des projets informatiques clés**

Les projets informatiques clés sont des projets informatiques de l'administration fédérale qui, en raison des ressources financières ou humaines qu'ils mobilisent, de leur portée stratégique, de leur complexité ainsi que de leurs répercussions ou de leurs risques, requièrent une conduite, un pilotage, une coordination et un contrôle renforcés. Le Conseil fédéral décide quels projets doivent être gérés comme des projets clés. Sur la base de la LCF et des directives du Conseil fédéral du 16 mars

2018 concernant les projets informatiques de l'administration fédérale et le portefeuille informatique de la Confédération, le CDF mène des audits réguliers et systématiques des projets informatiques clés.

La Délégation des finances et les Commissions des finances se sont mises d'accord sur une répartition du travail dans le domaine des projets informatiques en 2014: les Commissions des finances examinent les services informatiques standard (sous la responsabilité de l'UPIC) ainsi que certains projets informatiques et applications spécialisées (sous la responsabilité des différents services), tandis que la Délégation des finances se concentre sur la stratégie informatique de la Confédération et sur les projets informatiques clés. Pour cela, elle s'appuie principalement sur les rapports du Conseil fédéral sur l'avancement des projets informatiques clés de la Confédération qui lui sont remis chaque année au printemps et en automne, sur les rapports d'audit du CDF ainsi que sur les entretiens qu'elle a à ce sujet avec les chefs de département concernés. En cas de besoin, elle approfondit certains points lors d'entretiens avec les services responsables de la surveillance et du pilotage des projets.

Le présent chapitre se rapporte à la forme des comptes rendus semestriels du Conseil fédéral ainsi qu'à quelques aspects transversaux. Les projets informatiques clés qui ont donné matière à discussion ou qui ont fait l'objet de remarques de la part de la Délégation des finances sont traités dans des chapitres séparés (cf. ch. 5.1.1, 5.4.1, 5.5.2, 5.6.1, 5.6.2 et 5.6.3).

#### *Évolution du nombre et de la portée des projets informatiques clés au cours de l'année sous revue*

À la fin 2019, 17 projets informatiques de l'administration fédérale centrale, représentant un volume global<sup>1</sup> de près de 6,2 milliards de francs, étaient qualifiés de projets informatiques clés. Le projet «Télécommunication de l'armée», du groupe Défense, constitue le plus gros volume (1,7 milliard de francs).

Le programme FISCAL-IT de l'AFC (cf. 5.6.3) et le projet «UNB» (mise en œuvre de la nouvelle architecture réseau) de l'OFIT ne figurent plus dans la liste des projets informatiques clés, le premier, car il est terminé et le second, car il a atteint ses objectifs dans une large mesure. Deux nouveaux programmes y ont en revanche fait leur entrée en 2019: le programme «Poursuite des développements Schengen/Dublin», sous la direction du Secrétariat général du DFJP, et le programme «Dissociation des prestations informatiques de base DDPS», sous la direction du Secrétariat général du DDPS.

#### *Risque d'une pénurie de ressources humaines*

Une fois de plus, la Délégation des finances a constaté en 2019 que les rapports mentionnent souvent que la pénurie de personnel qualifié à la Confédération et/ou sur le marché figure parmi les risques principaux des projets importants. Elle a réaffirmé face au Conseil fédéral une exigence qu'elle a déjà formulée par le passé: il est important de s'assurer, avant de lancer un grand projet informatique, que

<sup>1</sup> Le volume comprend les investissements, les charges avec incidences financières et les charges dans le domaine de l'imputation interne des prestations, ainsi que les autres charges internes de personnel pour le bénéficiaire des prestations.

l'organisation du projet, l'organisation permanente et les prestataires internes disposent du personnel requis. Vu le nombre élevé de projets de la Confédération qui doivent être réalisés dans le cadre de la transformation numérique de l'administration fédérale, il est indispensable que le Conseil fédéral fixe des priorités. De plus, la DélFin encourage expressément les responsables de projet, aussi bien dans les unités administratives que chez les prestataires, à exiger instamment des fournisseurs qu'ils fassent appel à du personnel qualifié et expérimenté.

#### *Analyse de la valeur acquise*

L'analyse de la valeur acquise consiste à mesurer le plus objectivement possible l'état d'avancement d'un projet. Elle implique une planification détaillée du projet, qui identifie toutes les activités nécessaires et estime les charges y afférentes avec le plus grand soin. Cette planification du projet fournit la base de comparaison (valeurs planifiées), qui pourra être comparée avec les valeurs effectives durant la réalisation du projet. L'analyse de la valeur acquise vise notamment à tirer des enseignements de la performance passée et à obtenir des prévisions fondées des coûts et des délais finaux. L'indice d'évolution des coûts calculé à partir de cette analyse indique si le rapport coûts-efficacité est bon jusqu'à présent (une valeur inférieure à 1 signifie que le projet est plus cher que prévu) et l'indice d'évolution des délais donne une indication sur le respect des délais fixés (une valeur inférieure à 1 indique un retard par rapport à la planification).

La Délégation des finances considère que l'analyse de la valeur acquise est un instrument pertinent, qui présente une grande utilité pour la haute surveillance parlementaire, pour la surveillance exercée par le Conseil fédéral et les départements ainsi que pour le pilotage de programmes et de projets. Cependant, le Conseil fédéral et le Parlement doivent pouvoir être sûrs que l'analyse de la valeur acquise est effectuée correctement par les responsables des projets informatiques clés, conformément aux critères fixés par l'UPIC, et que les valeurs figurant dans les rapports sur l'avancement des projets informatiques clés au sujet du respect des coûts et du calendrier reflètent fidèlement la situation.

Les responsables de certains projets clés recourent correctement à l'analyse de la valeur clé, pour le rapport semestriel à la Délégation des finances et aux CdG, mais aussi en tant qu'instrument de gestion des projets eux-mêmes. La Délégation des finances se félicite de cette pratique. Toutefois, d'autres projets clés n'utilisent pas toujours correctement cette analyse, conformément aux prescriptions de l'UPIC; la pertinence et la comparabilité dans les rapports sur l'avancement des projets en pâtissent.

Aux yeux de la DélFin, il importe que le contrôle des projets liés à des programmes informatiques et des projets informatiques d'envergure soit à la hauteur de la portée financière et des risques concernant lesdits projets, et qu'elle puisse se fier aux indications des rapports sur leur avancement. Après s'être entretenue avec le CDF, qui se penche régulièrement sur les projets informatiques clés, et l'UPIC, qui établit et vérifie tous les six mois l'état d'avancement des projets, la DélFin est parvenue à la conclusion qu'une application à la fois correcte et uniforme de l'analyse de la valeur acquise à tous les projets informatiques clés ne peut toujours pas être assurée.

Étant donné qu'elle accorde plus de poids à la fiabilité des indications fournies dans les rapports sur l'avancement des projets informatiques clés qu'à un recours généralisé à l'analyse de la valeur acquise, la Délégation des finances a indiqué au Conseil fédéral à la fin 2019 qu'elle renonçait à l'exigence qu'elle avait formulée de voir l'analyse de la valeur acquise être utilisée dans tous les projets clés sans exception. Elle a prié le Conseil fédéral de veiller à ce que les futurs rapports sur l'avancement des projets n'indiquent les résultats de cette analyse que pour les projets affichant des valeurs fiables, en conformité avec les prescriptions de l'UPIC. La Délégation des finances considère qu'il serait approprié de préciser ces prescriptions de l'UPIC pour les programmes et projets qui recourent avec succès à l'analyse de la valeur acquise en tant qu'instrument de pilotage et de reporting, par exemple pour son application à l'échelle d'un programme comprenant plusieurs projets.

### **4.1.3                    Cybersécurité (DFF), cyberdéfense (DDPS) et poursuites pénales contre la cybercriminalité (DFJP)**

La Délégation des finances reste très attentive à la question de la cybersécurité, en particulier depuis la cyberattaque dont a été victime RUAG, en 2015. Du fait des incidences de cette question sur la politique financière, elle l'étudie dans l'exercice de sa mission de haute surveillance financière concomitante. À cet effet, elle s'est entretenue avec les chefs de départements et a intensifié depuis août 2018 ses échanges avec les deux Commissions de la politique de sécurité, qui accordent elles aussi une attention particulière à la question de la cybersécurité.

L'année 2018 était marquée par l'élaboration d'une stratégie globale de protection contre les cyberrisques pour la Confédération. Le Conseil fédéral devait présenter d'ici à la fin 2018 un concept global de protection et de défense du cyberspace. La «Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018–2022» a été approuvée en avril 2018; le DFF était chargé d'élaborer un plan de mise en œuvre et d'en rendre compte avant la fin 2018.

Le Conseil fédéral a pris d'autres décisions préliminaires importantes en juillet 2018. La Délégation des finances considère cependant que le mandat parlementaire demandant l'élaboration d'une stratégie globale en matière de cybersécurité n'a pas été rempli dans les délais. Elle a demandé par conséquent au Conseil fédéral qu'il coordonne la cybersécurité avec la stratégie informatique, qu'il mette en œuvre plus rapidement la stratégie en matière de cybersécurité et qu'il y associe plus étroitement les cantons et les milieux économiques (sur les activités de 2018, cf. rapport d'activité 2018, ch. 4.1.3).

Le 30 janvier 2019, le Conseil fédéral a défini les lignes directrices pour l'élaboration concrète de la stratégie en matière de cybersécurité et adopté un mandat pour la création d'une Délégation pour la cybersécurité placée sous la direction du DFF, avec participation du DFJP et du DDPS. Il a par ailleurs chargé le DFF de mettre sur pied un Centre de compétences pour la cybersécurité, qui pourra prendre la direction de la gestion d'incidents de sécurité informatique. L'ordonnance correspondante doit entrer en vigueur mi-2020. Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de créer un poste de délégué à la sécurité, qui assurera la direction stratégique en matière de cybersé-

curité à l'échelon fédéral. Il a également annoncé qu'il étudierait, d'ici la fin 2019 au plus tard, les questions de savoir comment la collaboration avec les cantons, les milieux économiques et les hautes écoles pouvait être approfondie et élargie et quelles mesures d'ordre organisationnel étaient nécessaires dans ce cadre.

Au début de l'année sous revue, la Délégation des finances a indiqué à plusieurs reprises qu'il était nécessaire de mettre en œuvre ces directives plus rapidement. Elle a expliqué qu'il fallait une répartition claire des compétences et des responsabilités dans le domaine de la cybersécurité ainsi que pour la mise en place du Centre de compétences pour la cybersécurité, qui doit voir le jour d'ici 2022.

Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a publié le «plan de mise en œuvre de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018–2022». Il y présente la façon dont la Confédération entend s'organiser pour se protéger des cyberrisques. La structure d'organisation adoptée par le Conseil fédéral dans le cyberdomaine reprend la répartition des tâches entre les trois domaines de la cybersécurité (DFF), de la cyberdéfense (DDPS) et des poursuites pénales contre la cybercriminalité (DFJP). Cette répartition des compétences doit garantir une bonne collaboration. Dans l'esprit de la stratégie de la Confédération en matière de sécurité, une Délégation Cyber du Conseil fédéral, composée du DFF, du DDPS et du DFJP, a été créée. Des représentants des cantons participent également aux réunions de cette délégation. Les priorités de la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques doivent être définies avec le délégué à la cybersécurité. Nommé en juin 2019 (SG DFF), celui-ci devrait jouer à l'avenir un rôle central en ce qui concerne la collaboration entre les différents services. Le Conseil fédéral indique que le succès de la mise en œuvre de la SNPC dépendra largement de l'allocation optimale des ressources déjà disponibles et ne pourra être atteint que si davantage de ressources sont mobilisées, et ce de manière soigneusement coordonnée. De plus, les échanges de la Confédération avec différents acteurs et plates-formes du secteur privé et des universités ont été intensifiés: les différents potentiels d'une collaboration approfondie avec ces acteurs sont examinés.

Le chef du DFF identifie les principaux risques actuels dans le trafic des paiements et le secteur bancaire. Il indique que le recrutement de cyberspécialistes suffisamment qualifiés constitue actuellement le plus grand problème.

La Délégation des finances a également pris connaissance du rapport sur la sécurité informatique de la Confédération, qui explique que la situation actuelle en termes de menaces ne nécessite pas de mettre immédiatement en œuvre des mesures pour la sécurité informatique. La délégation attache une grande importance à la mise en place d'un réseau dans le domaine de la sécurité informatique, dans lequel les milieux économiques, les cantons et les gestionnaires d'infrastructures critiques doivent s'engager.

Toujours selon ce rapport, l'introduction généralisée de la «smartcard» pour le personnel de l'administration fédérale travaillant sur les systèmes informatiques de l'administration a permis de réaliser d'importants progrès en ce qui concerne l'un des principaux risques de sécurité. Le DFF est d'avis que l'armée, en particulier, a accompli des avancées primordiales avec la création du Cyberdefence Campus à

Thoune, qui a ses antennes à l'EPFL et à l'EPFZ, et l'école de recrues pour cyberspécialistes.

La Délégation des finances se félicite des progrès enregistrés dans les différents domaines du plan de mise en œuvre de la stratégie nationale de protection contre les cyberrisques: des éléments centraux de la structure ont été déployés et les mesures correspondantes commencent à porter leurs fruits. La délégation continuera à suivre de près la mise en œuvre du plan et elle interviendra si nécessaire.

En lien avec les mesures décidées par le Conseil fédéral au printemps pour faire la lumière sur l'incident de sécurité de RUAG, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport d'audit correspondant du CDF de mars 2019. Même si l'intégralité des quatorze mesures n'avait pas encore pu être réalisée, le rapport montre que la mise en œuvre progresse.

Le délégué à la cybersécurité a informé la Délégation des finances, à la mi-février 2020, de l'avancement de la mise en place du Centre national pour la cybersécurité, qui devra être terminé d'ici mi-2020, ainsi que des interactions entre les organes interdépartementaux et des options concernant l'obligation de signaler les cyberincidents. Actuellement, le pouvoir de donner des instructions du délégué à la cybersécurité est limité. Trouvant cette situation insatisfaisante, la Délégation des finances suivra avec attention la décision que le Conseil fédéral prendra en 2020 au sujet de la question d'un élargissement des compétences à donner des instructions.

## **4.2 Marchés publics de la Confédération**

### **4.2.1 Contrôle stratégique des marchés publics**

Depuis 2015, le Conseil fédéral renseigne la Délégation des finances tous les automnes sur l'évolution des marchés publics de la Confédération durant l'année précédente. En novembre 2019, le chef du DFF a également informé succinctement la délégation de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations dont la teneur est brièvement rappelée ci-après (cf. annexe).

La Délégation des finances à l'intention de renforcer la fonction du contrôle des achats en tant qu'instrument de conduite et de gestion. Elle a donc recommandé au Conseil fédéral de simplifier le processus de compte rendu et de le repenser en fonction des destinataires, d'améliorer la qualité des données en introduisant, à l'échelle de la Confédération, un système de gestion des données de base et d'accroître la transparence à l'égard du public en publiant le rapport annuel. En outre, les trois principaux services d'achats centraux de la Confédération – l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse) – devront publier un rapport annuel conjoint sur les marchés publics qu'ils adjugent.

La délégation a constaté en novembre 2019 que le Conseil fédéral avait appliqué pour l'essentiel les mesures concernant la mise en œuvre des recommandations qu'elle lui avait faites. Elle n'a pas vu de nécessité immédiate d'intervenir. S'appuyant sur le rapport sur les marchés publics des services d'achats centraux de la Confédération et sur le set de reporting concernant le contrôle des achats de

l'administration fédérale, elle continuera de surveiller ces achats et de s'entretenir de l'évolution avec le chef du DFF.

#### **4.2.2 Révision de la législation sur les marchés publics**

La révision totale de la loi sur les marchés publics de la Confédération a permis de mettre en œuvre à l'échelle fédérale l'Accord sur les marchés publics de l'OMC (AMP 2012), contraignant pour la Suisse. Cet accord a pour objectif une ouverture mutuelle de l'accès aux appels d'offres publics entre les parties. Parallèlement, la teneur des règles de la Confédération et des cantons en matière de marchés publics a été harmonisée dans la mesure du possible et dans le respect du fédéralisme. Cette harmonisation constituait la nouveauté la plus significative. La révision totale de la législation sur les marchés publics de la Confédération renforce la concurrence, clarifie des questions d'assujettissement et assouplit et modernise les opérations d'achats.

En 2015, la Délégation des finances avait adressé trois recommandations au Conseil fédéral, dont ce dernier a largement tenu compte dans le projet mis en consultation. Elle avait, entre autres, recommandé d'inscrire dans la LMP un droit de regard sur toutes les adjudications effectuées en situation de monopole, et cela sans la réserve actuelle qui dispose que ce droit de regard doit faire l'objet d'une convention. La délégation demandait en outre que la loi précise les modalités de correction des prix applicables lorsque des abus ou des erreurs de calcul sont constatés.

Début septembre 2019, la Délégation des finances s'est penchée sur la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), entièrement révisée, que le Parlement a adoptée le 21 juin 2019. Convaincue de la nécessité de réglementer et de préciser le droit de regard et la vérification du prix, elle a invité le Conseil fédéral à ne pas affaiblir la protection existant aujourd'hui dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP). Elle lui a en outre recommandé de préciser la disposition sur la vérification du prix actuellement contenue dans l'OMP.

Dans sa lettre, le chef du DFF a informé la Délégation des finances qu'il prévoyait de maintenir au niveau de l'ordonnance la réglementation du droit de regard et qu'il souhaitait conserver et préciser le régime de protection actuel dans le cadre de la révision de l'ordonnance.

À la fin septembre 2019, la Délégation des finances a prié le Conseil fédéral de consulter les Commissions de l'économie et des redevances (CER) sur la révision de l'OMP. Dans le cadre de la procédure de consultation, la CER-N et la CER-E ont recommandé au Conseil fédéral, respectivement par 15 voix contre 7 et par 8 voix contre 1 et 1 abstention, de biffer l'art. 24 du projet de révision de l'OMP, qui a pour objet la vérification du prix.

La Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DFF, à la fin novembre 2019, sur le projet d'ordonnance, puis elle a informé le Conseil fédéral qu'elle demeurait convaincue de la nécessité de réglementer les vérifications de prix. Le droit de regard est convenu depuis des dizaines d'années dans les contrats conclus entre les fournisseurs en situation de monopole et l'administration fédérale, sur

la base de l'OMP actuellement en vigueur. Ainsi, le Contrôle fédéral des finances ou les services de révision interne des départements et des unités administratives peuvent procéder à titre fiduciaire, pour le compte des services d'achat de la Confédération, à une vérification détaillée du calcul des prix pratiqués par le fournisseur. Sur la base de cette vérification, ils indiquent à l'unité administrative acquéreuse si le monopole entraîne un désavantage pour la Confédération, donc pour les contribuables, et s'il y a par conséquent lieu de corriger le prix.

Conformément au set de reporting du controlling des achats 2018, l'administration fédérale a adjugé de gré à gré – c'est-à-dire sans les soumettre au jeu de la concurrence – 371 marchés supérieurs au seuil OMC, pour une valeur totale de 946 millions de francs. Par le passé, les Commissions de gestion, les Commissions des finances et la DélFin ont critiqué à plusieurs reprises la proportion des adjudications de gré à gré dans le volume total des acquisitions de la Confédération ainsi que l'évolution en la matière.

Ces dernières années, les vérifications de prix effectués par le CDF ont identifié un potentiel d'économie portant sur plusieurs dizaines de millions de francs pour l'administration fédérale. La vérification a un effet modérateur sur le prix pratiqué par le fournisseur: d'une part, le système agit de manière préventive lors de la conclusion du contrat vu que c'est à partir de ce moment que le fournisseur encourt le risque de voir son prix vérifié; d'autre part, le fournisseur doit baisser son prix lorsque la vérification met en lumière des coûts injustifiés.

À l'étranger, il est courant de vérifier les prix et les coûts auprès des mandataires des pouvoirs publics. Par exemple, dans le domaine de la défense, plusieurs États de l'OTAN ont conclu des conventions spécifiques portant sur une aide administrative mutuelle en matière de vérification des prix et des coûts. L'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni ont signé de tels accords d'aide administrative entre leurs autorités de vérification des prix respectives.

Sollicitées par la Délégation des finances, les Commissions des finances se sont elles aussi penchées sur le projet d'ordonnance, en décembre 2019. La CdF-E a appuyé à l'unanimité la demande de la délégation de conserver dans l'OMP les dispositions relatives à la vérification du prix, la CdF-N l'approuvant par 18 voix contre 4.

Le Conseil fédéral a approuvé l'OMP révisée le 12 février 2020 et fixé son entrée en vigueur, ainsi que celle de la LMP, au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Soucieux de parvenir à une solution consensuelle, il a décidé d'ancrer le principe de la vérification du prix dans l'ordonnance (nouvel art. 24 OMP). Cependant, la vérification du prix y est évoquée explicitement en tant que possibilité («norme potestative»). Le mandant décide pour chaque projet d'achat concret si un droit de vérification du prix doit être convenu avec le fournisseur. La Délégation des finances se félicite de cette décision prise par le Conseil fédéral dans l'intérêt du contribuable et de la haute surveillance financière.

### 4.3 Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales

Au sein de l'administration fédérale, les tâches, les compétences et les responsabilités sont généralement assumées selon le principe de la division en départements. Afin de permettre un pilotage et une gestion uniformes, cette autonomie est limitée par les directives et prescriptions d'offices assumant des tâches interdépartementales dans les domaines des finances, du personnel, de l'informatique, des constructions fédérales et des acquisitions. En dépit de tous ses avantages, l'approche décentralisée conduit inévitablement à l'adoption de pratiques différentes dans chaque département, ce qui favorise aussi les doublons. Cela peut avoir des conséquences négatives en termes d'économicité et de réputation de l'administration fédérale. Ces dernières années, la Délégation des finances a œuvré afin que les offices assumant des tâches interdépartementales exercent leur mission et leurs compétences activement à l'égard des autres départements et que le Conseil fédéral leur attribue plus de compétences et de responsabilités à moyenne échéance.

En 2016, le Conseil fédéral s'était opposé, pour des questions de gouvernance, à un renforcement global du rôle et des compétences des offices assumant des tâches interdépartementales et à la révision correspondante de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). La Délégation des finances s'était alors adressée aux Commissions de gestion afin qu'elles donnent leur avis sous l'angle de la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et qu'elles examinent par la même occasion s'il y avait, selon elles, lieu de légiférer.

Invoquant le principe constitutionnel de la division en départements, les Commissions de gestion se sont opposées à l'inscription dans la loi d'une compétence générale de surveillance et d'intervention des offices assumant des tâches interdépartementales. Elles ont estimé que, lorsqu'un office n'applique pas les directives d'un office assumant des tâches interdépartementales ou du Conseil fédéral, il appartient en premier lieu à son département de tutelle de rétablir la situation. Les Commissions de gestion n'excluent cependant pas que, dans certains domaines comme la sécurité informatique, il soit peut-être judicieux que les offices assumant des tâches interdépartementales soient dotés de compétences réglementaires plus étendues ou que le Conseil fédéral puisse édicter des directives supplémentaires.

Du fait du refus de principe du Conseil fédéral et des CdG de modifier la LOGA, la Délégation des finances a décidé de montrer, cas concrets à l'appui, où la solution actuelle donne lieu à des résultats choquants et d'exiger pour ceux-ci une harmonisation des processus et une centralisation du pilotage accrues:

- Dans le domaine de la transformation numérique, la Délégation des finances a déjà appuyé par le passé les idées et propositions du DFF et du CDF concernant la désignation d'un Chief Information Officer (CIO) ou d'un architecte d'entreprise pour l'administration fédérale. Dans une recommandation émise en 2014, elle exigeait un pilotage centralisé de l'informatique de la Confédération. Ces demandes de longue date de la délégation sont d'autant plus importantes eu égard aux défis de la transformation numérique (cf. ch. 4.1.1).

- 
- La Délégation des finances a adressé au Conseil fédéral diverses recommandations ayant trait au pilotage des marchés publics au sein de l’administration fédérale, qui avaient pour objectif d’uniformiser davantage la pratique en la matière et de revaloriser l’instrument du contrôle stratégique des marchés publics (cf. ch. 4.2.1).
  - La Délégation des finances a été informée que, à l’automne 2018, le Conseil fédéral a procédé à un nouveau transfert des compétences des départements, respectivement vers le DFF et l’OPPER. Dans le cadre des mesures prises en faveur d’un dispositif cohérent de classification dans le système salarial de l’administration fédérale, l’affectation aux classes de salaire 1 à 31 est suivie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 par un organe de coordination interdépartemental placé sous la direction du DFF, qui formule des recommandations à l’intention des départements. Le DFF doit veiller à ce que des fonctions comparables dans l’administration fédérale soient affectées aux mêmes classes de salaires. Il est également prévu que le DFF définisse en collaboration avec les autres départements les fonctions de référence et les affecte à des classes de salaire. La classe de salaire la plus élevée d’une fonction de référence ne peut être dépassée qu’avec l’accord du DFF.
  - Dans le domaine de la gestion des risques de la Confédération, la Délégation des finances a prié le groupe de travail compétent des CdG d’étudier pourquoi le degré de développement de la gestion des risques diffère parfois considérablement d’une unité administrative et d’un département à l’autre et comment atteindre un même niveau de développement. Elle est d’avis que la structure très décentralisée de la gestion des risques est la principale cause des grandes différences constatées. Elle a par ailleurs critiqué le fait que le pilotage des risques transversaux est lacunaire de par la conception du système; elle considère que le système décentralisé actuel touche à ses limites lorsqu’il s’agit de risques critiques ayant une composante transversale (comme la cybersécurité ou la numérisation de l’administration fédérale). Parmi les préoccupations exposées par la Délégation des finances, le groupe de travail a retenu la question des responsables appropriés des risques pour les risques à composante transversale et celle du degré d’importance de la gestion des risques, différent selon les départements.
  - En ce qui concerne l’approbation de l’affectation du délégué à la cybersécurité au sein du Secrétariat général du DFF, la Délégation des finances a fait savoir qu’elle était convaincue que le délégué devrait disposer à moyen terme d’un droit de donner des instructions qui ne se limite pas à la gestion des cyberincidents graves survenus au sein de l’administration fédérale. Le DFF procédera à la mi-2020 à une première évaluation et répondra à la question de savoir dans quelle mesure le délégué doit être doté de droits étendus de donner des instructions.

## **5 Contrôles effectués par département**

### **5.1 Autorités et tribunaux**

#### **5.1.1 Projet informatique clé «Réalisation et déploiement de GEVER Confédération» (GENOVA)**

La Délégation des finances suit depuis 2013 le déploiement d'un nouveau système de gestion électronique des affaires (GEVER) au sein l'administration fédérale. Au début 2016, les Chambres fédérales ont adopté le crédit d'ensemble de 67 millions de francs sollicité par le Conseil fédéral (cf. ch. 4.1.2 du rapport d'activité 2016). Parallèlement, le crédit d'engagement pour la première étape, dite de réalisation, d'un montant de 25 millions de francs, a été libéré. Le Conseil fédéral a libéré en mars 2017 les crédits d'engagement de la seconde étape, dite de déploiement, d'un montant global de 42 millions de francs, et la Chancellerie fédérale a été chargée de la gestion centralisée du déploiement de GEVER Confédération dans le cadre du programme GENOVA.

La Délégation des finances s'est intéressée dès le début du programme aux risques que représente ce projet, ambitieux tant par ses délais que par sa teneur. Elle s'est penchée en particulier sur les difficultés liées à la capacité de l'adjudicataire à livrer le produit, au risque de devoir reporter les délais, et à l'évolution parfois critique des coûts des projets au sein des départements (cf. rapports d'activité 2017, ch. 4.1.2, et 2018, ch. 5.1.1).

La Délégation des finances a signalé au Conseil fédéral que le manque d'adhésion au standard GEVER de la Confédération au sein de l'administration fédérale, qui se manifeste dans les nombreuses dérogations et modifications du produit standard, pourrait entraîner des retards. Elle considérait en outre que la mise en œuvre du programme était menacée par le manque de disponibilité de l'adjudicataire et sa capacité déficiente à livrer son produit ainsi que par le partage des responsabilités entre la Chancellerie fédérale, chargée de la coordination générale du déploiement dans les départements, et les départements, responsables des projets de migration et de déploiement dans leurs offices. La Délégation des finances demandait également des clarifications concernant la coordination de GEVER avec d'autres stratégies, architectures et applications transversales, comme SAP par exemple. Pour la Délégation des finances, ce manque d'adhésion au standard GEVER et le fait que la Chancellerie fédérale ne dispose pas d'un quelconque pouvoir réglementaire alors qu'elle coordonne le projet continuent de représenter un risque considérable.

Au printemps 2019, la Chancellerie fédérale a informé la Délégation des finances que la préreception de la version 2.2 d'Acta Nova, le standard GEVER de la Confédération, ne pourrait avoir lieu à la fin mars 2019 en raison de problèmes de stabilité du logiciel. Le fabricant ayant finalement résolu ces problèmes, la préreception a pu être effectuée à la mi-juillet 2019 avec la recommandation unanime des départements et du fournisseur. Le fait que la préreception n'ait pas eu lieu en mars 2019 a entraîné le report du programme de six mois, accompagné d'un nouveau délai final fixé à la fin 2020 et d'un surcoût se chiffrant au total à 24,1 millions de francs. Le Conseil fédéral a sollicité, par le biais du supplément II au budget 2019, des crédits additionnels, d'un montant de 8,5 millions de francs, au crédit d'engagement «Fi-

nancement de la réalisation d'un produit GEVER standardisé et de l'introduction de ce produit dans l'administration fédérale centrale». Les surcoûts occasionnés ont été compensés à l'aide des ressources disponibles, sans avoir d'incidence sur le budget, car les priorités ont été redéfinies. De plus, la Délégation des finances a approuvé une avance de 3,5 millions pour un crédit additionnel destiné au déploiement de GENOVA au sein du DETEC (cf. ch. 2.2).

La Délégation des finances attendait du DETEC qu'il évalue dans le détail les demandes de dérogation à l'utilisation de systèmes de gestion des affaires non standardisés émanant de ses unités administratives et n'accorde des dérogations que de manière très parcimonieuse. Globalement, il faut empêcher que soit invoquée la clause dérogatoire inscrite dans l'ordonnance GEVER pour mettre en place des systèmes parallèles au système standardisé de gestion des affaires.

Le chancelier fédéral a donné des informations, mi-février 2020, sur les défis actuels, par exemple la garantie de l'adhésion des utilisateurs, l'utilisation d'Acta Nova dans l'ensemble de l'administration fédérale et l'exécution à l'échelle fédérale de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (ordonnance GEVER; RS 172.010.441). Les tests de préreception réalisés au sein des représentations du DFAE à l'étranger ont montré qu'Acta Nova ne pouvait être exploité dans les conditions-cadres actuelles et avec l'infrastructure déjà en place. Le DFAE essaie de trouver une solution technique avec les membres de la direction du projet.

La Délégation des finances attend de tous les départements et unités administratives de l'administration fédérale centrale qu'ils appliquent l'ordonnance GEVER dans son intégralité et qu'ils utilisent Acta Nova dans l'ensemble de leurs services. Elle évoquera la question de l'exécution de l'ordonnance et de l'utilisation du système GEVER lors de ses entretiens avec les chefs de département. Par ailleurs, elle a prié les Commissions des finances de se renseigner, lors de l'examen du compte d'État, sur l'avancement de la mise en œuvre au sein des différents départements et unités administratives.

La délégation continuera de surveiller de près le programme GENOVA et vouera une attention particulière aux risques financiers, au calendrier modifié pour les projets de déploiement dans les départements, au déploiement et à l'adhésion du système standardisé de gestion des affaires dans les départements ainsi qu'aux recommandations du CDF relatives au programme GENOVA, dont la mise en œuvre est encore en suspens.

## **5.2                    Département fédéral des affaires étrangères**

### **5.2.1                La Genève internationale**

#### *Fondation des immeubles FIPOI*

Après les graves dysfonctionnements constatés en 2015 dans la conduite et l'organisation de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), la Délégation des finances a décidé de suivre l'évolution de la situation concernant cette fondation. Les considérations et la mise en œuvre des recom-

mandations émises par la Cour des comptes ont conduit à une réorganisation de l'institution et au remplacement d'une partie des membres de sa direction. La situation de la FIPOI s'en est trouvée sensiblement améliorée.

Durant l'année 2019, la délégation s'est principalement intéressée au rôle de la FIPOI et aux possibilités de faire évoluer celui-ci à l'avenir. La Délégation des finances est plutôt d'avis qu'il faut élargir le rôle et les compétences de la FIPOI, y compris au niveau stratégique, alors que le Conseil fédéral estime que la FIPOI devrait se cantonner à sa vocation première consistant à mettre des locaux à la disposition des organisations internationales.

La Délégation des finances a traité un rapport du CDF relatif à la répartition des tâches de surveillance et à l'introduction d'un droit de regard concernant les prêts de la Suisse gérés par la FIPOI. Elle rejoint le CDF sur le fait que le groupe de travail chargé d'établir le manuel de gouvernance, préalablement dissous, doit être réactivé afin que ce manuel soit achevé et validé par les différents acteurs du dossier. Le manuel doit notamment répertorier les tâches et les responsabilités générales des principaux acteurs impliqués dans les projets immobiliers des organisations internationales. La délégation souhaite par ailleurs que la notion de droit de regard de la FIPOI dans les projets de rénovation concernant les dossiers et les contrats d'adjudication soit définie et intégrée de manière identique et systématique dans les contrats de prêt de la FIPOI, de manière à ôter toute marge d'interprétation aux parties prenantes. Pour la Délégation des finances, la Confédération, en tant que partie impliquée dans le financement des projets, doit avoir accès aux informations permettant de s'assurer que l'argent est utilisé de manière conforme au but recherché et de manière efficace. Le DFAE rappelle cependant que le pilotage des projets immobiliers incombe uniquement aux organisations internationales concernées, celles-ci étant le maître d'œuvre et au final l'unique responsable des projets. Aux yeux du DFAE, le manuel d'accompagnement des projets immobiliers ne doit pas correspondre à un manuel de gouvernance des projets, mais à un guide de bonnes pratiques reflétant l'organisation idéale des projets en clarifiant les processus et en précisant le rôle d'accompagnement de l'État hôte.

La Délégation des finances maintient le dossier ouvert dans l'attente du manuel de gouvernance, qui devrait être disponible à la fin de l'année 2020.

### *Projets immobiliers*

Selon le dernier rapport semestriel du DFAE à l'adresse de la Délégation des finances et des Commissions des finances, six projets immobiliers étaient toujours en cours au 30 juin 2019. Ils concernent la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FISCR), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Palais des Nations, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et l'Union internationale des télécommunications (UIT). Le coût global de ces six projets s'élève à 1,516 milliard de francs, financé notamment par divers prêts de la Confédération pour un total de 629,3 millions de francs.

Selon le rapport transmis, les projets concernant la FISCR et le CICR étaient achevés ou en passe de l'être en 2019, sans que le département ait fait mention d'un quelconque retard ou problème. La même situation prévalait pour le chantier de

l'OIT, entré en phase finale, les derniers travaux devant s'achever fin 2020. Environ 70 % des travaux liés au projet de l'OMS avaient été achevés à la date du rapport. Le projet ne suscitait pas d'inquiétude au sein du département.

Le projet relatif au Palais de Nations se divise en un projet de rénovation et un projet de construction d'un nouveau bâtiment. Le projet de rénovation a pris un petit peu de retard en raison d'un processus d'appel d'offres plus long qu'initialement prévu. L'ouverture du chantier est prévue pour mars 2020. Le projet de construction avance, quant à lui, à un rythme soutenu. La fin du chantier est prévue pour 2020, délai que la FIPOI juge optimiste. Enfin, la démolition-rénovation du bâtiment E fera l'objet d'un appel d'offres séparé, qui devrait débiter fin 2020. L'Assemblée générale des Nations Unies a confirmé que le remboursement du prêt suisse serait effectué intégralement et dans les délais. Il est par ailleurs rappelé qu'une structure temporaire et modulable d'une capacité de 600 personnes sera construite pour assurer la continuité des conférences. Le budget concernant cette structure n'est pas intégré au budget global des travaux faisant l'objet du prêt actuel de la Confédération. L'Office des Nations unies à Genève pourrait dès lors encore approcher l'État hôte pour solliciter son soutien financier.

Pour l'UIT, seul un montant de 12 millions de francs a été accordé par le Parlement au titre de soutien aux études préparatoires. L'UIT a remis le document technique nécessaire à la demande de prêt de construction auprès de l'Etat hôte le 9 décembre 2019.

L'unique autre demande probable à court terme concerne l'Organisation internationale des migrations (OIM) pour un montant total de l'ordre de 68 millions de francs, estimation qui n'a pas évolué depuis le dernier rapport intermédiaire.

## **5.2.2 Exposition universelle 2020 à Dubaï**

En 2003, à la suite de plusieurs cas ayant montré que les estimations de coûts et de recettes s'étaient révélées incorrectes, la Délégation des finances a décidé d'exercer une surveillance concomitante sur les projets de participation de la Suisse à certaines manifestations internationales. Les améliorations obtenues par la suite ont conduit la Délégation des finances à décider, en 2016, de procéder à un suivi automatique uniquement pour les projets dépassant 10 millions de francs. Dans ce cas, elle exige du département compétent un budget détaillé et, par le biais de rapports intermédiaires fournis par le DFAE, elle est tenue annuellement au courant de l'état d'avancement du projet, notamment sur le plan financier, et de tout autre risque susceptible d'avoir un impact budgétaire. Présentant une estimation de dépenses de 14,84 millions de francs pour des recettes de tiers estimées à 7,5 millions de francs, l'exposition universelle 2020 de Dubaï fait l'objet de cette surveillance depuis 2016.

La Délégation des finances a auditionné le chef du DFAE ainsi que le directeur de Présence Suisse après la remise du troisième rapport intermédiaire livrant un état des lieux au 31 juillet 2019. Le rapport fourni par le DFAE indique que la situation a passablement évolué par rapport à celle prévalant jusqu'alors. Le projet a notamment dû être redimensionné. Les coûts de construction, basés sur des prix indicatifs fournis par la direction de l'Expo, estimés à 2400 USD par mètre carré se sont

révélés en effet bien plus importants que prévu, passant à 4000 – 5000 francs par mètre carré. Afin de maintenir un budget stable, la Suisse a décidé de réduire la surface au sol de son pavillon et de supprimer un étage dudit pavillon. Ces changements n'affectent cependant ni l'architecture ni la scénographie du bâtiment présenté dans le message aux Chambres fédérales. Cette nouvelle donne a mené à un redéploiement temporel des travaux de construction, qui seront étalés entre 2019 et 2020. Une nouvelle répartition entre les différentes catégories de dépenses implique une augmentation de 1 600 000 francs des dépenses de planification, construction et démantèlement, qui sera compensée par des réductions de coûts liés à l'appel d'offre (–125 000 francs environ), d'exploitation (–1 000 000 de francs) et de marketing, communication (– 400 000 francs).

Au niveau du sponsoring, les prévisions du département se sont fortement dégradées. Si jusqu'alors le département qualifiait l'objectif d'ambitieux, il le jugeait cependant tout à fait réaliste; il estime maintenant que l'objectif de 7 500 000 francs de soutien financier externe sera difficile à atteindre, surtout après le renoncement au partenariat avec certains sponsors. En effet, la recherche de sponsors a rencontré un succès plus mitigé que prévu initialement. La situation économique moins favorable dans les pays de la région, la retenue de certaines sociétés en Suisse à l'égard de ce type de dépenses et le peu d'intérêt des collectivités publiques en sont les principales causes. Tout en poursuivant sa recherche, le DFAE espère encore générer un apport externe d'argent grâce à la location de locaux dans le pavillon lors de l'Expo. Le département rappelle en outre que tout défaut de sponsoring viendra alourdir le coût net de la manifestation pour la Confédération. Il a cependant assuré que les ambitions en matière de sponsoring seront, pour les prochains événements, définies de manière plus précise en fonction de l'intérêt que peut susciter le lieu de l'événement, quitte à se montrer moins ambitieux dans les messages transmis au Parlement. Il a en outre informé la délégation que mandat avait été donné à Présence Suisse de réexaminer la politique de sponsoring de la Confédération, notamment en évaluant les opportunités et les risques liés au sponsoring, et de formuler des critères en la matière.

Au niveau du calendrier, le département assure que, malgré les retards pris dans l'attribution du mandat de construction, liés notamment au redimensionnement du projet, le pavillon sera achevé dans les temps impartis, le 25 septembre 2020.

Pour ce qui est de la situation géopolitique dans la région, le département continue de suivre son évolution de près. À ses yeux, l'évolution, voire le non-développement des différentes crises que la région connaît, ne devraient pas compromettre la tenue de l'Expo et, partant, la participation de la Suisse. Tout au plus, cela pourrait conduire à une diminution plus ou moins importante de la fréquentation de l'exposition.

Au vu des éléments transmis par le département, la Délégation des finances a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures particulières en matière de haute surveillance financière pour l'année 2019. Elle continuera à être régulièrement informée sur le développement de ce dossier au cours de l'année 2020.

## **5.3 Département fédéral de l'intérieur**

### **5.3.1 Surveillance exercée sur les organes d'exécution des prestations complémentaires**

Les prestations complémentaires (PC) sont fournies à l'échelle nationale en vertu de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC; RS 831.30). La loi est exécutée par les organes cantonaux, principalement les caisses de compensation, la surveillance de cette tâche étant exercée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Le Contrôle fédéral des finances a examiné en 2017 et 2018 cette surveillance exercée par l'OFAS sur les organes d'exécution des PC. Dans son rapport du 9 mai 2018, il a relevé des différences notables en matière d'exécution dans divers domaines, lesquelles peuvent se répercuter sur le montant des PC. Ces différences, qui concernaient par exemple l'appréciation d'une situation donnée ou le traitement des cas, ont suscité des interrogations quant à l'application uniforme des dispositions légales.

La Délégation des finances a évoqué la question des PC lors d'un entretien avec le chef du DFI et le directeur de l'OFAS en septembre 2018. Ayant constaté des écarts parfois importants de cotisations PC par personne entre les différents cantons, elle a demandé au DFI d'examiner la marge d'appréciation laissée aux cantons dans l'exécution du droit fédéral en matière de PC et d'étudier les raisons qui mènent à ces différences cantonales. Elle lui a également demandé d'examiner si les cantons avaient abusé de leur pouvoir d'appréciation ou si ces différences étaient plausibles. Le but de la délégation était de garantir une application uniforme de la loi et de réduire autant que possible les différences entre les cantons.

Dans sa réponse à la Délégation des finances, l'OFAS constatait qu'il n'y avait eu abus du pouvoir d'appréciation dans aucun des cantons interrogés, autrement dit, aucun n'avait été par-delà la marge d'appréciation voulue par la loi. Il ajoutait que les différences s'expliquaient par des facteurs structurels (situation sur le marché du travail, structure de la population) et par l'organisation de l'exécution (formation du personnel, collaboration avec d'autres autorités, information de la population). L'OFAS envisage d'étudier s'il est possible d'harmoniser encore davantage l'exécution en complétant les directives relatives aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, en particulier pour ce qui est de la prise en compte d'un revenu hypothétique pour les personnes partiellement invalides. L'analyse des risques établie par l'OFAS au sujet des PC constitue une aide importante, en particulier pour les organes de révision.

Au vu des renseignements qui lui ont été transmis, la Délégation des finances a estimé qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures particulières. Elle procédera à une nouvelle évaluation, probablement en 2021, après l'entrée en vigueur de la réforme des PC et une fois que les résultats du suivi effectué par le CDF auprès de l'OFAS seront disponibles.

### 5.3.2 Comptes annuels du fonds de compensation AVS, AI et APG

En juin 2017, la Délégation des finances s'est penchée sur les recommandations du CDF concernant le rapport de révision sur les comptes annuels 2016 des Fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG. L'une concernait l'absence de délimitation des engagements de prestations d'assurance au bilan et l'autre l'absence des rapports de révision de clôture des caisses de compensation à la date de l'audit. Les représentants du DFI ont précisé que l'établissement des comptes et, partant, la question de la délimitation des engagements seraient réglés dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur les fonds de compensation. L'institution de l'établissement de droit public Compenswiss et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime APG au 1<sup>er</sup> janvier 2019 représentent un jalon important pour atteindre le but visé. De plus, le fait que le Conseil d'administration ait approuvé les comptes annuels agrégés alors que les rapports de révision de clôture des caisses de compensation n'étaient pas encore disponibles a été critiqué. Les représentants du DFI soulignent la complexité du système de tenue des comptes de l'AVS. Ils sont à la recherche d'une solution qui tienne compte des intérêts des différentes entités concernées. La Délégation des finances a pris note qu'une solution pourrait consister à repousser de trois mois l'approbation des comptes par le conseil d'administration. Le DFI va également examiner dans quelle mesure il est possible et opportun d'anticiper la livraison des rapports de bouclage de certaines caisses de compensation revêtant une importance particulière.

À sa séance de novembre 2019, la Délégation des finances a examiné le rapport d'audit du CDF du 22 mai 2019 consacré aux comptes annuels agrégés 2018 des Fonds de compensation AVS/AI/APG. Elle s'est par ailleurs renseignée sur l'état d'avancement des travaux lors d'un entretien avec le chef du DFI. Même si toutes les recommandations du CDF n'ont pas encore pu être mises en œuvre intégralement, les résultats de l'entretien et de l'audit montrent que l'OFAS progresse dans la mise en œuvre des mesures et que le compte annuel est conforme aux lois et aux ordonnances.

L'OFAS a modifié ses directives sur la révision des caisses de compensation AVS (DRCC) le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Désormais, les rapports de révision doivent être déposés, accompagnés des comptes annuels des caisses de compensation, avant le 15 mai de l'exercice suivant; cette date était fixée au 30 juin auparavant. Ainsi le Conseil fédéral sera en mesure d'approuver le rapport annuel de Compenswiss (fonds de compensation AVS/AI/APG) avant la pause estivale. Il est indispensable pour les travaux parlementaires et la discussion sur le financement de l'AVS que les chiffres annuels concernant l'AVS, l'AI et les APG soient disponibles suffisamment tôt.

## **5.4 Département fédéral de justice et police**

### **5.4.1 Projets informatiques clés du DFJP**

Les projets informatiques conduits par le DFJP sont le programme FMÜ (élargissement des systèmes pour les mesures de surveillance) du Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP) ainsi que le programme ESYSP (renouvellement de la plate-forme biométrique).

#### *Surveillance des télécommunications (projet FMÜ)*

Le programme de développement et d'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération vise à ce que le système de traitement qu'utilise le Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) et les systèmes d'information de l'Office fédéral de la police (Fedpol) soient adaptés à l'évolution technique de ces dernières années et puissent répondre aux évolutions technologiques à venir. Ce projet informatique clé vise à éviter des lacunes potentielles dans la surveillance actuelle et future des télécommunications. Il doit également en améliorer la qualité. Le montant total des investissements s'élève à 112 millions de francs, dont 13 millions correspondent à des prestations propres fournies par le DFJP. Le programme se trouve actuellement dans la phase d'exécution. Il est prévu qu'il soit achevé d'ici à la fin de l'année 2021.

La délégation a pris connaissance lors de sa séance de mai 2019 du deuxième rapport d'audit établi par le CDF relatif à l'examen du programme en tant que projet informatique clé. Dans ce rapport, le CDF recommande que le CSI-DFJP recherche avec l'UPIC des options économiquement viables pour augmenter la valeur informative de l'analyse de la valeur des performances du programme. Cette recommandation a été mise en œuvre à la fin du mois de mars 2019.

Lors de sa séance de novembre 2019, la délégation a pris connaissance de la mise à l'étude d'une prolongation du délai d'exécution du projet, potentiellement reporté à la mi-2023. L'administration justifie cette extension de délai en soulignant combien il est difficile de trouver, à l'interne comme à l'externe, suffisamment de développeurs et de spécialistes IT qualifiés pour mener à bien le projet. Le manque de ressources a entraîné une augmentation de la note de risque de 60 à 76, la note de risque la plus élevée de tous les projets informatiques clés. Le traitement du dossier a été reporté à la séance du mois de mai 2020, date à laquelle le rapport d'activité relatif aux projets informatiques clés de la Confédération (état au 31 décembre 2019) aura été transmis à la Délégation.

#### *Renouvellement de la plate-forme Système de saisie des données biométriques (projet ESYSP)*

Le programme ESYSP est utilisé pour saisir des données biométriques telles que les empreintes digitales et la photographie du visage. Ces données sont utilisées pour établir les passeports suisses, les titres de séjours biométriques, les documents de voyage pour étrangers et les visas. Le coût total pour la Confédération est estimé à 46,6 millions de francs pour les années 2016 à 2021.

Lors de l'exercice sous revue, la délégation a pris connaissance de l'avancée de ce projet clé à trois reprises: lors de ses séances d'avril, de mai et de novembre.

En avril, la délégation a pris connaissance de l'évaluation du CDF, établie lors du troisième trimestre 2018. Dans cette évaluation, le CDF a émis trois recommandations, qui ont été largement adoptées et mises en œuvre par les départements concernés. Le CDF est arrivé à la conclusion que le programme ESYSP avait respecté le calendrier et le budget prévus à la fin août 2018. En raison du retard pris au niveau de l'appel d'offres OMC concernant les nouveaux appareils de saisie, des reports au niveau des étapes principales de l'ensemble du programme sont inévitables, ce qui impliquera inmanquablement des surcoûts.

En novembre, la délégation a constaté une détérioration de l'indice de risque global du projet, largement due à des problèmes de livraison de la part des entreprises collaborant au projet. La délégation a également pris connaissance des mesures mises en place par le département. Le traitement du dossier a été reporté à la séance du mois de mai 2020, date à laquelle le rapport d'activité concernant les projets informatiques clés de la Confédération (état au 31 décembre 2019) aura été transmis à la Délégation.

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

### **5.5.1 RUAG**

Comme les années passées (voir rapport d'activité 2018, ch. 5.5.1), la Délégation des finances s'est penchée attentivement sur RUAG au cours de l'exercice sous revue. Les deux principaux points examinés ont été la vérification de la marge bénéficiaire de RUAG Aviation et le développement de l'entreprise.

#### *Vérification de la marge bénéficiaire de RUAG Aviation*

La Délégation des finances a pris note, mi-janvier 2019, que RUAG avait convié le CDF à mener un audit pour vérifier la véracité des critiques émises dans la presse, selon lesquelles RUAG dégagerait une marge bénéficiaire se situant entre 30 et 35 % au lieu des 8 % convenus avec la Confédération. Le directeur du CDF a expliqué les conditions détaillées de l'audit: le CDF a accepté de procéder à l'audit à condition de pouvoir le mener selon ses règles, dont fait partie en particulier la consultation intégrale et illimitée des documents. La Délégation des finances a informé le public en publiant un communiqué de presse, dans lequel elle expliquait que l'audit avait pour objectif de faire la lumière sur le montant des marges bénéficiaires réalisées dans le cadre des mandats confiés par les Forces aériennes suisses et de vérifier que l'accord sur les bénéfices entrant dans le cadre de contrats pluriannuels que la Confédération a conclu avec RUAG pour la période 2013 à 2017 était respecté. Elle a précisé par ailleurs qu'elle se pencherait sur le rapport avant que celui-ci soit publié comme convenu par le CDF et RUAG. Dans une lettre à la cheffe du DDPS, la délégation a indiqué que c'est avant tout au Conseil fédéral – par l'intermédiaire du DDPS et de l'AFF –, en sa qualité de représentant du propriétaire, qu'il incombe d'exercer activement la surveillance sur RUAG.

Le directeur du CDF a présenté les résultats de l'audit fin juin 2019. Le CDF conclut que, pour les commandes de la Confédération (passées sans appel d'offres public), la marge bénéficiaire de RUAG, au lieu des 8 % convenus, se situe entre 11,6 % et 14,6 %. Elle est donc plus élevée que les 8 % définis, mais nettement inférieure aux 30 à 35 % avancés par les médias. La Délégation des finances a examiné le rapport avant d'en prendre acte. Les marges bénéficiaires plus élevées que les marges convenues s'expliquaient notamment par le fait que la répartition des frais généraux n'était pas effectuée selon le principe de causalité et que le DDPS ne procédait pas à un contrôle suffisant du rapport coûts-prestations. La Délégation des finances a signalé au DDPS que l'affectation adéquate des frais généraux selon le principe de causalité devrait être définie dans les nouveaux objectifs stratégiques pour la période 2020 à 2023. Le Conseil fédéral a repris cette suggestion.

### *Développement de RUAG*

Pour rappel, les activités de RUAG doivent être dissociées, les unes en étant regroupées au sein de RUAG MRO Suisse, qui travaillera avant tout pour l'armée suisse en tant que centre de compétence pour le matériel, et les autres au sein de RUAG International, responsable des activités civiles telles que l'aérospatiale civile. La Délégation des finances s'est entretenue en avril avec la cheffe du DDPS, qu'elle a interrogée sur les intentions et les projets du Conseil fédéral et de son département. Elle a ensuite consigné ses principales réactions dans un courrier à l'attention de la cheffe du DDPS, dans lequel elle souligne que les ressources du Secrétariat général du DDPS doivent impérativement être renforcées et qu'une organisation de projet doit être formée au vu de la durée dudit projet. Il est important aux yeux de la Délégation des finances que la Confédération, en sa qualité de propriétaire, puisse être en position de force face à RUAG et défendre les intérêts fédéraux avec détermination. Ne pas affecter suffisamment de personnel dans ce domaine serait faire des économies au mauvais endroit. Concernant la nomination du Conseil d'administration, la délégation a suggéré que le Conseil fédéral nomme, non seulement les membres du conseil d'administration de RUAG Holding, mais également ceux des conseils d'administration de MRO Suisse et de RUAG International. On sait en effet d'expérience que l'influence de la Confédération sur les entités devenues autonomes doit être améliorée. La délégation a par ailleurs indiqué, concernant la division de RUAG en deux sociétés, qu'il fallait absolument veiller à ce que les activités qui, en principe, peuvent être attribuées aux deux nouvelles sociétés, soient attrayantes autant chez MRO Suisse que chez RUAG International. Pour la Délégation des finances, il ne faut pas que la Confédération se trouve dans la situation de devoir combler les déficits de MRO Suisse, parce que les «morceaux les meilleurs» de RUAG auront été confiés à RUAG International, et que la Confédération ne soit plus propriétaire que d'une entreprise vouée à être dans le rouge. Les mêmes réflexions s'appliquent au personnel. La Délégation des finances craint que les collaborateurs hautement qualifiés privilégient, s'ils ont le choix, un engagement chez RUAG International. RUAG doit veiller à la sauvegarde d'emplois attrayants au sein de MRO Suisse. C'est la seule façon de garantir le fonctionnement de l'entreprise.

La cheffe du DDPS a expliqué que l'art. 62, al. 2, de la loi sur les finances de la Confédération n'autorise pas la Confédération à conserver les futures parties privatisées de RUAG International à des fins de placement. Si la Confédération voulait

rester propriétaire de RUAG International, il faudrait créer une base légale. Pour la Délégation des finances, cela dépendra du fait que la nouvelle société aura ou n'aura pas de mandat important en termes de politique de sécurité. Si elle en a un, une nouvelle base légale ne serait peut-être pas nécessaire, car, en l'espèce, les actions de RUAG International ne constitueraient plus un pur placement. La structure précise de RUAG International apportera une réponse à cette question juridique, qu'il faudra examiner de plus près. C'est le Conseil fédéral qui dira si la Confédération veut ou doit rester propriétaire de RUAG International. Cela a des avantages et des inconvénients pour la Délégation des finances, mais c'est une option qu'il convient d'étudier. Si RUAG International est privatisée comme prévu, il faudra résoudre un grand nombre de problèmes, dont la question du comportement que la Confédération, en sa qualité de propriétaire, devra adopter si un grand groupe étranger veut reprendre l'entreprise.

Enfin, la Délégation des finances a indiqué qu'il ne devait y avoir aucun financement croisé concernant RUAG MRO Suisse. MRO Suisse est le centre de compétence de l'armée pour le matériel, mais doit aussi pouvoir exercer des activités tierces dans une moindre mesure. Cela soulève la question, débattue depuis longtemps, des possibles financements croisés, puisque, grâce aux prix plus élevés imputés aux mandats exécutés pour l'armée, des mandats peuvent être proposés à des tiers à des tarifs plus intéressants que ceux des concurrents privés. La Délégation des finances précise que la concurrence entre MRO Suisse et ses concurrents privés doit être équitable. Eu égard aux discussions passées, le Conseil fédéral doit impérativement accorder à cette question toute l'attention requise.

La cheffe du DDPS a informé la Délégation des finances, mi-février 2020, de l'avancement de la dissociation des activités de RUAG ainsi que du développement de la holding et des deux sous-holdings MRO Suisse et RUAG International. Les conseils d'administration des sociétés ont été nommés à la mi-octobre 2019 et la dissociation organisationnelle était effective au 1<sup>er</sup> janvier 2020. La dissociation juridique et financière complète du groupe RUAG devrait être achevée mi-2020. À partir de cette date, les deux entités travailleront de manière indépendante. Le DDPS, en sa qualité de représentant du propriétaire en association avec l'AFF, est compétent pour la nouvelle société de participation financière BGRB Holding SA et pour MRO Suisse (désormais «RUAG MRO Holding SA»). La responsabilité de RUAG International Holding SA est confiée au DFF, étant donné qu'il s'agit d'une pure participation financière de la Confédération. Bien qu'elle n'ait pas été consultée sur le processus de désenchevêtrement, la délégation continuera de suivre avec attention la dissociation financière ainsi que le déroulement des ventes et le processus de liquidation chez RUAG International. Elle restera particulièrement attentive à la question de la destination des recettes lorsque des parties de l'entité seront vendues.

Au cours de l'exercice, la Délégation des finances a également pris connaissance des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral à BGRB Holding SA pour la période 2020 à 2023 ainsi que de la prise de position des Commissions de la politique de sécurité. Elle n'avait pas pu s'exprimer sur le projet du Conseil fédéral faute de temps. Elle a par ailleurs évoqué, au cours de l'année sous revue, l'avancement des travaux en lien avec la cyberattaque dont RUAG a été victime. Elle s'est infor-

mée sur le sujet, sans toutefois se pencher de manière plus approfondie sur la mise en œuvre des mesures, car la sous-commission compétente de la CdG-N le faisait déjà.

### 5.5.2 Projets informatiques du DDPS

La Délégation des finances suit depuis de nombreuses années les projets informatiques du DDPS (cf. rapports d'activité 2017 et 2018, respectivement ch. 4.5.2 et 5.5.3), qui font l'objet de discussions approfondies lors de ses entretiens avec celle qui est la nouvelle cheffe du DDPS depuis le début de l'année sous revue. Pour ces discussions, la Délégation des finances s'appuie sur les rapports semestriels sur l'avancement des projets informatiques clés (cf. ch. 4.1.2), sur la liste semestrielle des projets les plus importants du DDPS ainsi que sur d'éventuels rapports d'audit du CDF. La liste des projets les plus importants du DDPS s'avère être un instrument utile pour le suivi parlementaire des projets informatiques du DDPS. Elle reprend l'évaluation du responsable de projet, ou celle du mandant en cas d'écarts, dans les domaines suivants: objectifs, finances, personnel, délais et risques, et utilise pour ce faire des couleurs, le vert signifiant «pas de nécessité supérieure d'intervenir», l'orange, «à surveiller», et le rouge, «nécessité d'intervenir au niveau du département».

Lors de sa séance d'avril 2019, la Délégation des finances s'est entretenue avec la cheffe et le secrétaire général du DDPS, ainsi qu'avec le responsable Projets, informatique et controlling au sein du SG-DDPS, lesquels ont fait le point sur l'avancement des projets les plus importants du département à la fin 2018. Aucun besoin d'intervention urgent n'est apparu lors de cette discussion. La Délégation des finances s'est entretenue à la fin novembre avec le chef du DFF ainsi qu'avec des représentants du DFF, de l'OFCL et du DDPS dans le cadre du message du 13 décembre 2019 (19.079n, programmes «SUPERB» et «Systèmes ERP D/ar». Crédits d'engagement; cf. ch. 5.6.1).

L'avancement des projets informatiques les plus importants du DDPS est présenté succinctement ci-après (état à la fin 2019, conformément à la liste des projets les plus importants du département). Les chiffres sur les investissements relatifs à ces projets et l'évaluation de l'avancement des projets sont tirés de la liste des projets informatiques les plus importants du DDPS (état au 30.9.2019). La valeur effective reflète la valeur des investissements déjà effectués, tandis que la valeur globale représente les investissements prévus initialement. La valeur effective évoluant au cours du projet, les chiffres reflètent la situation à un instant T.

#### *Programme FITANIA*

Le programme FITANIA est le plus important de l'armée. Il comprend les sous-projets suivants: télécommunication de l'armée (TC A), réseau de conduite suisse (Rés cond CH) et centres de calcul du DDPS et de la Confédération (CC DDPS/Confédération).

Le projet de télécommunication de l'armée a pour but de transférer les systèmes de télécommunication de l'armée sur une plate-forme homogène de télécommunication

(communication de la voix, des données, de l'image et de la vidéo). Le budget d'investissement du projet a dû être limité à 1,2 milliard de francs jusqu'en 2032 pour garantir une planification équilibrée des coûts d'investissement et d'exploitation jusqu'en 2032 (Air2030). Les investissements sont planifiés jusqu'en 2035 et s'élèveront à 1,6 milliard de francs au maximum (valeur prévue). Ces chiffres incluent 160 millions de francs d'investissements immobiliers. Les nouvelles planifications effectuées en 2015 et en 2018, qui se sont répercutées sur le volume des investissements, prévoient une acquisition en sept étapes. Le matériel d'armement sera acquis par le biais des différents messages sur l'armée. La première étape, qui comprend le déploiement des appareils à ondes dirigées avec fonctionnalité étendue, a été réalisée au sein de la troupe et, partant, achevée avec succès. Les coûts prévus étaient de 40 millions de francs, le montant effectif s'élève à 39 millions de francs. Hormis la situation des ressources humaines pour les étapes 3 et 4 de l'acquisition, qui est à l'orange, des objectifs importants ont été atteints et l'appréciation globale de tous les domaines du projet (objectifs, finances, personnel, délais et risques) est au vert.

Le projet de réseau de conduite suisse doit mettre en place un réseau stationnaire protégé et résistant aux crises, fondé sur des liaisons par fibre optique et par ondes dirigées, pour l'engagement dans toutes les situations au profit de l'armée et de la gestion nationale civile des crises. Il est indépendant des fournisseurs civils et, pendant un certain temps, des fournisseurs d'énergie aussi. La valeur prévue des investissements s'élève à 939 millions et la valeur actuelle à 518 millions de francs. Le montant des investissements comprend tous les coûts immobiliers de la dorsale fonctionnelle (*backbone*) et tous les coûts immobiliers pour le raccordement des emplacements d'utilisateurs prévus actuellement. Le réseau de conduite est lié à d'autres projets importants (comme le projet de réseau national de données sécurisé RDS). Dans la liste des projets les plus importants du DDPS, le statut du projet était au vert pour les objectifs, les finances et les risques et à l'orange pour le personnel et les délais à la fin 2019. Il a fallu résoudre un grand nombre de problèmes au cours de l'année sous revue, notamment les retards pris par plusieurs projets. Citons, à titre d'exemple, l'arrêt du déploiement en lien avec la modernisation d'un réseau IP pour l'OFPP. Par ailleurs, les risques ont pu être considérablement réduits grâce au recours à des prestations externes d'assistance. La valeur de risque générale reste cependant élevée, raison pour laquelle la Délégation des finances continuera de surveiller ce projet.

Le projet de centres de calcul du DDPS et de la Confédération inclut le centre de calcul CAMPUS, qui doit aussi être utilisé par les autorités civiles, ainsi que les centres de calcul exclusivement militaires FUNDAMENT et KASTRO II: l'investissement total prévu initialement s'élève à 850 millions de francs, la valeur effective à 341 millions de francs. Le projet FUNDAMENT a accusé en 2018 des retards imputables à la réfection du radier et à la rupture du contrat par l'entrepreneur général (cf. rapport d'activité 2018, ch. 5.5.3). La réorganisation due à cette rupture est désormais achevée, ce qui a eu pour effet d'améliorer la situation en termes de risques. La date de réception de l'installation globale a dû être reportée à fin 2020 du fait de cette réorganisation et de la survenue d'un nouveau sinistre touchant le tunnel d'évacuation des gaz de combustion. Le centre de calcul CAMPUS a été remis à la Base d'aide au commandement, l'exploitant, en décembre 2019, conformément au

calendrier. C'est également en décembre que le comité du projet KASTRO II s'est prononcé sur le site. Ce projet sera probablement soumis au Parlement par le biais du message sur l'armée de 2022 et achevé en 2028.

### *Polycom*

La Délégation des finances suit le projet de réseau radio suisse de sécurité (Polycom) avec attention depuis de nombreuses années (cf. ch. 4.5.3 des rapports d'activité 2016 et 2017 et ch. 5.5.3 du rapport d'activité 2018). D'un coût total de 247,5 millions de francs, ce projet d'envergure a été lancé en 2015 et sera achevé fin 2030. Alors qu'il a rencontré des problèmes techniques en 2017, ses indicateurs sont passés au vert en 2018. De nouveaux problèmes ont surgi au cours de l'année sous revue. La liste des projets les plus importants du DDPS (état au 31.12.2019) indique que seuls les indicateurs des finances et du personnel sont au vert, les objectifs, les délais et les risques étant à l'orange. Les travaux préliminaires pour la migration technique des sous-réseaux de Polycom dans les premiers cantons à partir du deuxième trimestre 2020 sont sur la bonne voie, bien que des risques techniques perdurent. Le maintien de la valeur de Polycom pose des problèmes au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Le retard que le maintien de la valeur y affiche devrait durer environ deux ans. Dans le domaine du personnel, certaines personnes clés risquent d'être surchargées de travail. La Délégation des finances considère par ailleurs que la collaboration avec les cantons constitue un défi qu'elle entend surveiller de près.

### *Programme Systèmes ERP D/ar*

Le programme Systèmes ERP D/ar (systèmes de gestion intégrés pour la planification des ressources d'entreprise de la Défense et d'Armasuisse) vise à moderniser au sein du DDPS les systèmes SAP destinés à la gestion des engagements. Le programme SUPERB poursuit le même objectif pour les processus de soutien de la Confédération dans le domaine civil. Avec le programme Systèmes ERP D/ar, le contenu, l'organisation et l'évolution des plates-formes actuelles et futures recourant à la technologie ERP seront gérés pour l'armée selon les nouveaux processus et les nouvelles structures entre 2017 et 2026. Le programme est encore dans sa phase initiale. Le crédit d'engagement a été sollicité par le biais du message du 13 décembre 2019 (19.079n, Programmes «SUPERB» et «Systèmes ERP D/ar»). Crédits d'engagement; il comprend des coûts de 320 millions de francs pour l'administration civile et de 240 millions de francs pour la partie militaire. Selon le rapport semestriel sur l'avancement des projets informatiques clés, la valeur de risque du programme était qualifiée de modérée à significative à la fin juin 2019. Les trois risques principaux concernent les mesures de sécurité ainsi que les domaines des connaissances spécifiques et des ressources et du développement technologique. Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est entretenue avec la cheffe du DDPS et avec le chef du DFF; les discussions ont porté principalement sur les travaux préparatoires effectués jusqu'alors, sur la suite de la procédure, sur le financement prévu et sur la gouvernance. Elle a alors exigé une claire attribution et délimitation des tâches, des compétences et des responsabilités ainsi que des pouvoirs décisionnels et d'instruction qui se présentent à trois niveaux: premièrement, au sein même des programmes du DFF («SUPERB23») et du DDPS («Systèmes

ERP D/ar»); deuxièmement, entre ces deux programmes; troisièmement, entre ces programmes et leur environnement. La DélFin a estimé que la partie civile et la partie militaire de l'armée devraient être gérées de manière centralisée dans un seul programme afin d'éviter des processus inefficaces comportant des interfaces inutiles, générant des problèmes techniques, conduisant à une augmentation des coûts et entraînant une baisse des performances en raison des nombreuses interfaces. Eu égard à sa grande complexité, au volume d'investissement important et aux risques considérables qu'il peut représenter pour l'administration fédérale, la Délégation des finances suivra attentivement le programme. Les conseils termineront leur examen des crédits d'engagement au premier semestre 2020.

La Délégation des finances va également continuer à suivre les projets informatiques du DDPS à l'aide des rapports sur l'avancement des projets informatiques clés et de la liste semestrielle des projets les plus importants du DDPS et en discutant de ces évolutions avec la cheffe du DDPS.

## **5.6 Département fédéral des finances**

### **5.6.1 Projet informatique clé «SUPERB»**

L'administration fédérale centrale utilise depuis une vingtaine d'années le logiciel standard de l'entreprise SAP comme système central destiné aux processus de soutien en matière de finances, de personnel, de logistique, d'acquisitions et d'immobilier. Les systèmes dits ERP (*Enterprise Resource Planning*) permettent par exemple de traiter chaque année plusieurs centaines de milliers de décomptes de salaires et près de cinq millions de mandats de logistiques ainsi que, chaque jour, jusqu'à 50 000 transactions du trafic des paiements. Au-delà des processus de soutien, d'autres solutions SAP standard soutiennent d'importants processus centraux de l'administration fédérale, comme la logistique de l'armée destinée à la gestion des engagements et la perception des impôts pour l'administration fiscale. Des entités proches de l'administration, telles que les EPF, recourent, elles aussi, aux systèmes SAP.

L'entreprise SAP a annoncé en 2015 que la version SAP actuellement utilisée par l'administration fédérale ne serait plus développée à partir de 2025 et ne bénéficierait plus d'aucun support. Le Conseil fédéral a décidé en 2017 de recourir, en restant proche du standard, au nouveau progiciel de gestion intégré SAP S/4HANA en guise d'appui aux processus de soutien de l'administration fédérale. Les produits tiers et les produits développés en interne ne peuvent plus être utilisés que dans des cas justifiés, soit si SAP ne propose pas de fonctionnalité standard ou en propose, mais de manière insuffisante, si des aspects relevant de la protection des données ou des informations vont à l'encontre de la solution SAP ou s'il existe des alternatives facilement intégrables et compatibles avec SAP qui sont plus rentables. Le Conseil fédéral a pris connaissance en juin 2018 de la stratégie informatique «ERP 2023» pour l'utilisation future de l'informatique dans le domaine des processus de soutien.

La mise en œuvre des nouveaux environnements SAP se fait dans le cadre du programme «SUPERB» du DFF pour l'administration fédérale civile et du programme

«Systèmes ERP D/ar» du DDPS pour les systèmes SAP de l'armée destinés à la gestion des engagements (cf. ch. 5.5.2). Initiés en 2018, ces deux programmes ont été qualifiés de projets informatiques clés par le Conseil fédéral. La coordination entre les deux programmes est assurée par le programme «SUPERB».

Il y a un an (cf. rapport d'activité 2018, ch. 5.6.3), la Délégation des finances indiquait que la stratégie et l'architecture du projet «SUPERB» risquaient parfois de s'opposer à celles d'autres grands projets de la Confédération. Elle demandait au Conseil fédéral d'harmoniser ces aspects et de définir clairement les points de friction. Elle soutenait en outre explicitement la volonté du chef du DFF de ne présenter au Conseil fédéral le message sur la mise en œuvre de la stratégie informatique «ERP 2023» que lorsque l'administration aurait soumis les questions ouvertes à un examen approfondi et que si elle pouvait démontrer un réel gain d'efficacité pour les processus concernés.

#### *Systèmes et crédits d'engagement distincts*

Le Conseil fédéral a pris une décision de principe mi-avril 2019: un système civil doit être mis en place pour le programme «SUPERB» et un système dissociable destiné à la gestion des engagements pour le programme «Systèmes ERP DV/ar» (environnement à deux systèmes), tous deux reposant sur une base homogène définie conjointement pour les processus de soutien (processus centraux). Les processus de soutien des unités administratives ayant des exigences liées à la gestion des engagements seront traités dans le nouveau système SAP de l'armée et ceux des autres unités administratives, dans le nouveau système SAP civil.

La migration pour le passage à SAP S/4HANA doit être effectuée pour les deux systèmes selon le principe d'une «mise en place parallèle et progressive». Cette variante, qui présente moins de risques et une durée de programme plus courte, s'est avérée, selon le DFF, être plus rentable qu'une migration au moyen d'une conversion semi-automatique de la plate-forme SAP existante vers SAP S/4HANA. Toujours selon le département, elle permet de simplifier les interfaces et les structures de données, d'adapter les processus aux nouvelles technologies ou de les y préparer tout en harmonisant et en standardisant les interfaces des quelque 210 applications spécialisées concernées. Le Conseil fédéral attend de cette procédure qu'elle supprime tous les défauts des applications et des éléments développés par les unités qui ont été apportés à la plate-forme SAP au cours des 20 dernières années ou y ont été intégrés.

Concernant le financement, le Conseil fédéral a décidé qu'un message contenant deux crédits d'engagement bien distincts, l'un pour le programme «SUPERB» et l'autre pour le programme «Systèmes ERP D/ar», devait être soumis au Parlement d'ici la fin 2019. Le volume du crédit d'engagement pour le programme «SUPERB» doit tenir compte d'une optimisation des processus de soutien de l'administration fédérale centrale présentant un potentiel d'économies de quelque 50 millions de francs. La complexité du projet et les risques qu'il représente doivent être réduits par le biais d'un échelonnement et les critères et mécanismes de validation des différentes tranches des crédits d'engagement doivent être définis.

À la mi-avril 2019, le Conseil fédéral a estimé les coûts comme suit: pour le programme «SUPERB» à partir de 2020, environ 450 millions de francs, dont

110 millions pour les prestations fournies par le personnel interne, qui ne sont pas financées par le biais du crédit d'engagement, et pour le programme «Systèmes ERP D/ar» à partir de 2020, quelque 380 millions de francs, dont 130 millions de francs pour des prestations propres. Le chef du DFF a informé par courrier la Délégation des finances et les deux Commissions des finances des décisions de principe du Conseil fédéral.

### *Gouvernance*

S'appuyant sur l'arrêté du Conseil fédéral et le courrier du chef du DFF, la Délégation des finances s'est entretenue à la fin mai 2019 avec le président de la Confédération Ueli Maurer puis a fait connaître ses attentes à l'ensemble du Conseil fédéral. Elle a constaté que les travaux préparatoires et les investigations menés au sein de l'administration en vue de l'élaboration du message prenaient nettement plus de temps que prévu. Elle a déploré l'absence de gouvernance (attribution et délimitation des tâches, des compétences et des responsabilités ainsi que des pouvoirs décisionnels et d'instruction) à trois niveaux: premièrement, au sein même des programmes du DFF et du DDPS; deuxièmement, entre ces deux programmes; troisièmement, entre ces programmes et leur environnement (interfaces avec des applications spécialisées et applications spécialisées sur la plate-forme SAP), ajoutant qu'il fallait impérativement clarifier cette question de la gouvernance dans une directive à caractère contraignant que le Conseil fédéral devrait édicter. Elle a demandé à ce dernier de désigner un organe central doté du pouvoir de procéder à des examens, de prendre des décisions et de donner des instructions, précisant que cet organe devrait notamment être en mesure d'examiner si les nouveaux projets sont conformes aux stratégies et aux normes existantes, de prendre des décisions contraignantes s'agissant des processus de support et d'imposer ses directives.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral souligne que l'office et le département compétents sont responsables des processus clés de l'administration fédérale. Il explique qu'une centralisation de la compétence concernant la définition de tous les systèmes SAP, telle que la demande la Délégation des finances, affecterait la qualité technique du support informatique pour les processus clés spécifiques aux offices. Il ajoute que, en ce qui concerne les processus de soutien (finances, personnel, logistique, acquisitions et immobilier), la centralisation est d'ores et déjà réalité, les offices spécialisés (AFF, OFCL, OFPER) étant responsables des directives fédérales.

La Délégation des finances considère que la vision départementale fortement ancrée au sein de l'administration fédérale ne doit pas mener à la mise en place de processus inefficaces comportant des interfaces inutiles, générant des problèmes techniques, conduisant à une augmentation des coûts et entraînant une baisse des performances. Il est indispensable de disposer d'une vue d'ensemble. C'est pourquoi elle a indiqué au Conseil fédéral qu'elle restait d'avis que la partie civile et la partie militaire doivent être gérées de manière centralisée dans un seul programme. Les besoins spécifiques de l'armée peuvent tout à fait être pris en compte dans un programme géré de manière centralisée.

---

### *Standardisation de tous les processus SAP et réduction du nombre d'applications*

La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral que, en plus des processus de soutien, tous les processus de la Confédération actuellement basés sur SAP soient standardisés. Il y a lieu en particulier de standardiser les processus relatifs aux acquisitions et aux subventions, ainsi que les applications correspondantes, de délimiter clairement et de manière uniforme le programme «GENOVA» (cf. ch. 5.1.1) par rapport au système SAP et de gérer les données de base dans SAP en évitant les doublons. Enfin, les programmes complémentaires utilisés aujourd'hui parallèlement à SAP devraient être abandonnés, en particulier pour les processus d'acquisition.

Le Conseil fédéral a répondu à la Délégation des finances que, pour des raisons légales, la gestion des subventions est effectuée de manière décentralisée dans de nombreuses unités administratives. Il a indiqué que, à des fins d'amélioration de l'efficacité, la question de la standardisation future des processus relatifs aux subventions et de leur traitement avec la solution standard de SAP, avec peu de fonctionnalités spécifiques, est examinée.

Dans le domaine des acquisitions, le Conseil fédéral veut aller dans le sens d'une standardisation des processus là où cela s'avère efficace. Les processus et le contrôle des acquisitions doivent être uniformes dans toute l'administration fédérale. Néanmoins, les acquisitions décentralisées, placées sous la responsabilité technique de l'OFCL, doivent être possibles lorsqu'une centralisation se traduit par des économies plus faibles pour la Confédération que la charge administrative occasionnée par le regroupement.

Dans le domaine du personnel, tous les processus sont analysés depuis 2018 et comparés aux processus inhérents aux solutions standard «en nuage» du système SAP. Pour que la standardisation des processus et de l'informatique repose sur une base décisionnelle fiable, des études sont réalisées et on cherche à savoir quelles solutions «en nuage» devraient être utilisées pour l'administration fédérale et ce qu'il en est en termes de droit des acquisitions.

### *Potentiel d'économies*

Le système SAP tel qu'il est utilisé aujourd'hui par une grande partie de l'administration fédérale ne l'est pas sous sa forme standard, mais sous une forme étendue adaptée aux exigences de l'administration fédérale. Ce choix repose premièrement sur le fait que SAP ne propose pas pour l'heure les fonctionnalités correspondantes, sur la nécessité de répondre à des normes légales spéciales et sur des raisons économiques. La Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de réduire au minimum le nombre d'applications spéciales utilisées aujourd'hui lors de la migration de la plate-forme SAP vers SAP S/4HANA, d'estimer les coûts de ces solutions particulières et de lui montrer comment ceux-ci pourront être considérablement réduits dans le cadre du programme «SUPERB».

Le Conseil fédéral indique que les coûts supplémentaires occasionnés pour les nombreuses adaptations et extensions ne peuvent pas être quantifiés de manière fiable moyennant un effort raisonnable. À la mi-2019, il a estimé le potentiel d'économies à long terme à plus de 100 millions de francs dans les domaines civil et militaire.

### *Changement de mandant pour le programme SUPERB*

Le chef du DFF a décidé, à la mi-octobre 2019, de délester l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) de son rôle de mandant du programme «SUPERB» pour qu'elle puisse se consacrer davantage à l'évolution de son rôle stratégique pour l'administration fédérale. Étant donné que les tâches opérationnelles sont prépondérantes pour la clôture des travaux liés au message, de plus grandes responsabilités ont été confiées aux offices du DFF compétents pour les processus de soutien (OFCL, AFF, OFPER) pour la suite des travaux. Le directeur de l'OFCL a été désigné nouveau mandant du programme.

#### *Message du 13 décembre 2019*

Après plusieurs reports, le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement, mi-décembre 2019, le message concernant les crédits d'engagement en faveur des programmes «SUPERB» et «Systèmes ERP D/ar», dans lequel il sollicite un crédit d'engagement de 320 millions de francs pour le premier programme et de 240 millions de francs pour le second. Les Commissions des finances procèdent à l'examen préalable du message depuis janvier 2020.

La Délégation des finances a pris note, à la mi-février 2020, d'une analyse du message réalisée par le CDF à l'intention des Commissions des finances ainsi que d'un courrier de la Commission des finances du Conseil national adressé au Conseil fédéral. Dans cette lettre, la CdF-N demande au gouvernement de réglementer clairement et de manière détaillée la gouvernance concernant le passage à la nouvelle solution SAP en édictant, d'ici à la fin de l'examen parlementaire du message, une directive à l'intention de tous les départements et de la Chancellerie fédérale.

#### *Appréciation de la Délégation des finances*

Les décisions prises par le Conseil fédéral durant les travaux préparatoires menés en vue de l'élaboration du message n'ont pas convaincu la Délégation des finances. Le gouvernement défend une opinion radicalement différente de celle de la délégation en ce qui concerne des aspects cruciaux (notamment systèmes et crédits d'engagement distincts, absence de gouvernance) et n'a que très peu tenu compte des attentes de la délégation dans ses décisions. La délégation a maintenu ses demandes et régulièrement communiqué son appréciation de la situation aux Commissions des finances.

## **5.6.2                   Projet informatique clé DaziT de l'Administration fédérale des douanes**

Le projet informatique clé DaziT est un programme de transformation global de l'Administration fédérale des douanes (AFD) qui va déboucher sur un renouvellement complet de l'environnement informatique et des processus opérationnels de l'office. La Délégation des finances suit étroitement le projet depuis qu'il a été qualifié de projet informatique clé en 2016. À l'automne 2017, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 400 millions de francs. Le programme a débuté officiellement le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

DaziT vise à simplifier et harmoniser la procédure de perception des droits de douane et des redevances ainsi qu'à la numériser de bout en bout. Pour mener ce projet à bien, l'AFD doit adapter son organisation aux nouvelles exigences. C'est dans ce cadre que, lors de sa séance du 10 avril 2019, le Conseil fédéral a notamment pris la décision de remplacer par un profil professionnel unique les professions de garde-frontière et de spécialiste de douane, ce qui doit permettre une plus grande polyvalence du personnel. Il a également décidé d'adapter le nom de l'AFD à la nouvelle forme d'organisation en rebaptisant l'unité administrative «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières» (OFDF).

La Délégation des finances s'est informée en 2019 des avancées du projet à l'aide du rapport semestriel sur l'avancement des projets informatiques clés de la fin juin 2019 et du rapport du CDF du 26 septembre 2019 ainsi qu'en s'entretenant avec le chef du DFF. Le principal risque évoqué porte sur l'éventualité d'une pénurie de personnel et sur le niveau des qualifications dont devra disposer le personnel pour assumer les nouvelles tâches et fonctions créées dans le cadre de DaziT. La structure informatique, qui devra être en partie adaptée, et les contraintes et interdépendances au niveau international constituent elles aussi des risques, beaucoup moins importants cependant.

Le département se déclare confiant quant au déroulement général du projet, indiquant que celui-ci est globalement sur la bonne voie. Il précise en outre que la situation en termes de ressources humaines s'est légèrement détendue par rapport à l'année précédente: différentes mesures d'encouragement ont été mises en œuvre pour que diverses fonctions clés puissent être pourvues en interne. Le recrutement de spécialistes informatiques externes demeure toutefois compliqué du fait de la situation actuelle sur le marché. Selon le chef du DFF, la demande en personnel qualifié va rester élevée pour la suite du programme et il ne faut donc pas s'attendre à une amélioration générale des risques en la matière.

Le CDF a déjà effectué un audit du programme DaziT en 2017 et 2018, ainsi qu'un troisième en 2019, dont il a publié les conclusions dans son rapport du 26 septembre 2019, qui contient plusieurs recommandations à l'intention de l'AFD. Celle-ci a pu mettre en œuvre la plupart d'entre elles, à l'exception néanmoins des recommandations dans lesquelles le CDF exige la création de bases pour une mesure fiable et pertinente de l'utilité et de l'avancement des travaux et l'harmonisation des données de base. Le CDF a toutefois confirmé que, globalement, le programme DaziT évolue correctement. Dans l'esprit d'un développement agile du projet, qui implique de travailler simultanément sur différents sous-projets si cela s'avère approprié, le CDF considère qu'il est justifié de faire preuve d'une plus grande souplesse pour libérer les crédits prévus, voire de libérer ceux-ci en avance.

Compte tenu de sa taille, de sa complexité et de ses conséquences significatives au niveau des processus internes de l'AFD, le programme DaziT mérite une attention particulière sous l'angle de la haute surveillance financière. La Délégation des finances tient à souligner que ce programme ne doit pas être considéré comme un projet uniquement informatique. En effet, la mise en œuvre du programme, en ayant des effets déterminants sur l'organisation et les processus de l'AFD, provoquera également un changement de culture dont il faudra tenir compte dans le développe-

ment de l'organisation. La Délégation des finances ne voit actuellement aucune nécessité d'intervenir, mais elle suivra attentivement le projet.

### 5.6.3 **Projet informatique clé FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions**

Le programme FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions (AFC), qui a remplacé le projet INSIEME abandonné en 2012, a été qualifié de projet informatique clé par le Conseil fédéral en 2013, le premier du genre. Il s'est achevé à la fin 2018. Sa mise en œuvre a constitué une avancée importante pour l'AFC et pour l'administration fédérale: un projet spécialisé complexe, qualifié de projet clé, était mené à bien pour la première fois et les bases étaient jetées pour la poursuite de la transformation numérique dans l'administration. Ce processus n'est pas encore achevé.

Dans son rapport d'activité de l'année précédente, la Délégation des finances s'est exprimée dans le détail sur les gains d'efficacité réalisés sur les plans du personnel et des finances ainsi que sur l'avancement de la suppression des défauts et de la clarification des questions en suspens à la fin 2018. Les comptes de 2018 ont été établis correctement et dans le respect des délais à l'aide des nouveaux systèmes. Ils ont également été testés par le CDF. En 2019, la disponibilité et la performance techniques des systèmes ont encore été optimisées.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport final du programme, en particulier sur la réalisation des objectifs, les coûts d'exploitation des nouvelles applications spécialisées et les enseignements à tirer pour d'autres projets informatiques clés.

#### *Réalisation des objectifs*

L'objectif principal de ce programme était de remplacer les applications spécialisées de l'AFC qui arrivaient au terme de leur cycle de vie, d'homogénéiser l'infrastructure système de l'office, de moderniser les processus en les rendant compatibles avec la cyberadministration et de gagner en efficacité.

Les exigences ont été remplies dans une large mesure, à l'exception des exigences suivantes:

Exigence	Degré de réalisation	Explication
Atteindre les objectifs dans le respect du budget et des délais	90 %	Le volume et les délais ont pu être respectés comme prévu dans le cahier des charges. Le plafond des coûts a dû toutefois être augmenté pour passer de 85,7 à 111 millions de francs. Ce plafond a été respecté jusqu'à la fin du programme.

Exigence	Degré de réalisation	Explication
Réaliser des économies	90 %	La diminution escomptée des coûts d'exploitation n'a pu être atteinte avant la fin du programme.
Garantir l'exploitation au sein de l'OFIT	80 %	À la fin 2018, le fournisseur (OFIT) a pu mettre en exploitation les nouveaux systèmes de l'AFC, mais la performance de ces systèmes et le support étaient alors limités. Des défauts subsistaient encore à la fin du programme.

#### *Utilisation du crédit d'engagement et coût total*

Le Parlement a approuvé pour FISCAL-IT un crédit d'engagement de 95,2 millions de francs pour des prestations externes à l'administration (82,5 millions en 2012 et 10 millions en 2017). Sur ce montant, seuls 86,2 millions de francs (-9,5 %) ont finalement été utilisés, une plus grande partie que prévu des services ayant été fournie en interne, par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT).

Le coût global de FISCAL-IT s'élève à 118,4 millions (111,5 millions de coûts de programme, y compris la fourniture de services par l'OFIT, et 6,9 millions de coûts de personnel interne). Les coûts du programme (OFIT inclus) dépassent de 0,3 million (0,25 %) les 111,2 millions budgétés (85,2 millions plus crédit supplémentaire I 2017 de 26 millions).

#### *Coûts d'exploitation*

Hormis la question des gains d'efficacité, le programme FISCAL-IT a réalisé dans une large mesure les bénéfices escomptés à la fin 2018. Selon un rapport du cabinet KPMG, les coûts d'exploitation imputés par l'OFIT en qualité de fournisseur de l'AFC étaient trop élevés par rapport aux coûts du marché. La Délégation des finances a évoqué ces coûts avec le chef du DFF lors d'un entretien à la mi-mai 2019. Elle a pris note du fait que, si le fournisseur interne à l'administration fédérale (OFIT) ne soumet pas une offre plus basse pour la maintenance et l'exploitation des nouveaux systèmes, l'AFC envisagera un appel d'offres OMC pour recourir à un prestataire externe.

Conformément à la répartition des tâches telle qu'elle est réglée entre la Délégation des finances et les Commissions des finances, la première surveille la réalisation des projets informatiques clés, tandis que les secondes se penchent sur les coûts de maintenance et d'exploitation d'un projet clé une fois celui-ci achevé. C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances a prié les Commissions des finances de rester attentives à l'évolution des coûts d'exploitation et aux gains d'efficacité sur le plan du personnel. La sous-commission compétente de la Commission des finances du Conseil national a organisé le 30 avril 2019 une réunion d'information à l'AFC. Elle suivra l'évolution des avantages procurés par le projet et des gains d'efficacité

(coûts d'exploitation et utilisation des ressources humaines libérées) lors de ses séances consacrées au budget et au compte d'État.

### *Enseignements*

La Délégation des finances annonçait dans son dernier rapport d'activité qu'elle se pencherait sur les leçons tirées du programme par les acteurs concernés lorsque le rapport final sur le programme FISCAL-IT serait disponible, afin que ces leçons soient utiles pour d'autres projets informatiques clés tels que DaziT et SUPERB.

Les responsables du projet considèrent que la réussite du programme tient notamment aux facteurs suivants: une approche agile, la réduction systématique des exigences spécifiques et des exigences techniques, l'application de principes liés à l'architecture (tels que la dissociation et la standardisation) comme condition-cadre à la définition de l'architecture concernant les affaires et les moyens techniques ainsi que la garantie de pouvoir gérer le programme en définissant des structures dotées d'une gouvernance claire. L'importance élevée accordée à la qualité s'est révélée être un facteur de succès non négligeable: il y a lieu de laisser une plus grande place à la qualité parmi les instruments de pilotage, en complément des finances et des délais, et devenir un élément central lors des achats.

Le chef du DFF a ajouté de son côté que la réussite des projets informatiques complexes nécessite la surveillance critique du Secrétariat général du département ainsi qu'une conduite stricte et un suivi intensif de la part du chef de département responsable.

La Délégation des finances constate que ses activités de surveillance et de suivi critique du programme ont été concluantes. Elle a mis en œuvre les propositions formulées par les CdF et les CdG dans leur rapport d'évaluation du projet INSIEME de 2014.

La Délégation des finances se penchera sur le degré de réalisation des objectifs ainsi que sur les enseignements tirés du programme à une date ultérieure.

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

### **5.7.1 Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer**

Dans le cadre de l'exercice de la *haute surveillance financière concomitante*, la Délégation des finances surveille depuis l'été 2015 les engagements de la Confédération concernant les cautionnements de navires de haute mer. Elle est régulièrement informée par le DEFR des derniers développements concernant la flotte suisse de haute mer, qui bénéficie de cautionnements solidaires, et des risques financiers qui en découlent pour la Confédération (cf. rapport d'activité 2016, ch. 4.7.5; rapport d'activité 2017, ch. 4.7.1; rapport d'activité 2018, ch. 5.7.1).

La grave crise de liquidités traversée par les compagnies maritimes SCL et SCT a amené le Conseil fédéral à demander au Parlement, le 16 mai 2017, de voter un

crédit supplémentaire de 215 millions de francs, par le biais du supplément Ia au budget 2017, afin d'honorer les cautionnements octroyés par la Confédération à ces deux compagnies. Les deux conseils ont approuvé ce crédit supplémentaire à la session d'été 2017. Les différents navires des groupes SCL et SCT ont été remis à leurs acheteurs entre juin et septembre 2017 et la liquidation des deux sociétés n'est pas encore achevée.

### *Enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT*

La Délégation des finances a ouvert une enquête le 12 avril 2018 en vue de faire toute la lumière sur le processus de vente des navires des groupes SCL et SCT et d'en tirer des enseignements pour l'avenir (*haute surveillance financière subséquente*). Le CDF a apporté son soutien à la délégation dans la recherche d'informations et dans l'analyse de certaines questions spécifiques. Se fondant sur les constatations du CDF, la Délégation des finances a réalisé toute une série d'auditions entre novembre 2018 et mai 2019, demandé des renseignements écrits et consulté des dossiers auprès des services fédéraux concernés. Elle a terminé son enquête le 27 juin 2019<sup>2</sup>. Elle a formulé neuf recommandations à l'intention du Conseil fédéral (cf. «Recommandations en suspens de la Délégation des finances» en annexe au présent rapport).

La sollicitation des cautionnements de la Confédération en 2017 a provoqué un dommage de 204 millions de francs au total pour les finances fédérales. La Délégation des finances parvient à la conclusion que le chef du DEFR a agi correctement à l'été 2015, en décidant, dès qu'il a eu connaissance des problèmes de liquidités concernant les compagnies SCL et SCT, d'adopter une stratégie de limitation des pertes. C'est ce qui a permis de réduire les pertes pour le budget de la Confédération de plusieurs dizaines de millions de francs.

La gestion de la crise a nécessité un engagement particulier de la part des représentants de la Confédération impliqués. La Délégation des finances estime que l'organisation de crise mise sur pied par le chef du DEFR en 2015 et placée sous la direction de son secrétaire général a contribué à limiter les pertes financières subies par la Confédération jusqu'à la conclusion du processus de vente.

Les investigations de la Délégation des finances ont en outre montré que les services de la Confédération impliqués dans le processus de vente étaient parvenus à créer une situation de concurrence entre les acheteurs potentiels. Par ailleurs, outre la vente en bloc des navires, qui était la solution préconisée, un plan B avait été soigneusement préparé. À l'avenir, il est important que la Confédération ne se limite pas à une seule solution, mais qu'elle examine plusieurs options différentes afin de déterminer le scénario optimal.

La fuite d'informations de janvier 2017 a eu un effet négatif sur le déroulement de la vente des navires des groupes SCL et SCT. La Délégation des finances déplore que la publication d'un article consacré aux difficultés économiques des compagnies concernées ait notamment eu une incidence négative sur le montant des offres

<sup>2</sup> Cf. Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT. Rapport de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral, FF 2020 5943

d'achat. Elle considère qu'il est urgent de prendre des mesures par rapport aux indiscretions qui émanent du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale.

L'enquête de la Délégation des finances a également montré que, d'un point de vue financier, les navires n'avaient pas été vendus au meilleur moment si l'on considère le faible niveau des prix du marché en mai 2017. Elle relève toutefois que la marge de manœuvre concernant le moment de la vente a été considérablement limitée par des facteurs exogènes: d'une part, le processus de vente ne pouvait guère être reporté étant donné que les frais d'exploitation des compagnies SCL et SCT n'étaient pas couverts et, d'autre part, il n'était pas possible de prédire l'évolution du marché des navires de haute mer, qui se caractérise par une grande volatilité.

En ce qui concerne le recours à des prestations de conseil externes, la Délégation des finances a recommandé au Conseil fédéral de prendre des mesures visant à éviter, en principe, des augmentations successives du plafond des coûts au moyen d'adjudications de gré à gré – notamment en situation de crise.

Dans l'ensemble, la DélFin est convaincue que les dommages subis sont principalement imputables à l'introduction, en 1992, de l'instrument que constitue le cautionnement solidaire. Les cautionnements octroyés par la Confédération, qu'ils soient solidaires ou simples, ne sont pas des instruments appropriés pour garantir que les besoins en transport maritime sont assurés. Selon la DélFin, il convient de définir sans tarder d'autres instruments permettant d'encourager, de maintenir et de renforcer la flotte suisse de navires de haute mer. La délégation préconise aussi que le Conseil fédéral détermine, sur le principe, si la Suisse doit continuer de disposer d'une flotte battant son propre pavillon.

Par ailleurs, la DélFin a recommandé au Conseil fédéral de ne plus utiliser le cautionnement solidaire comme instrument de garantie de financement par la Confédération, et ce pas uniquement dans le secteur de la navigation maritime. Il convient de se pencher sur les cautionnements solidaires existants et, si possible, de les convertir en cautionnements simples.

#### *Avis du conseil fédéral sur le rapport d'enquête de la Délégation des finances*

Le Conseil fédéral a pris position sur les constatations et recommandations de la Délégation des finances dans son rapport du 4 septembre 2019.

Le Conseil fédéral a approuvé les recommandations 1 à 4 et estimé qu'elles étaient d'ores et déjà mises en œuvre. L'argumentation du Conseil fédéral n'a pas convaincu entièrement la Délégation des finances, car les procédures qui lui ont été présentées n'avaient pas encore été soumises à des tests pratiques. A l'automne 2019, la délégation ne pouvait pas dire de façon définitive si les mesures mises en œuvre par le Conseil fédéral concernant les ventes de navire seraient efficaces. Pour cette raison, elle suit avec attention les ventes de gré à gré de navires de haute mer de Massmariner SA, une autre compagnie, et, lorsqu'elles auront été conclues, elle les évaluera à la lumière de ses recommandations du 27 juin 2019. La Délégation des finances considère que ses recommandations 1 à 4 ne seront pas mises en œuvre concrètement tant que les concepts théoriques n'auront pas fait leurs preuves dans la pratique.

En ce qui concerne les recommandations 6 à 9, le Conseil fédéral a demandé qu'elles soient examinées en interne par l'administration. La délégation se penchera sur les résultats de ces examens en temps voulu et en tirera ses propres conclusions.

#### *Haute surveillance financière concomitante et suite de la procédure*

Après avoir achevé son enquête, la Délégation des finances a décidé que le DEFR devrait l'informer, en 2020, à chaque séance ordinaire, de l'état et de l'évolution des engagements par cautionnement pour les navires suisses de haute mer, de la vente d'autres navires ainsi que des risques et des mesures prises. Elle continuera également de traiter, dans le cadre de la haute surveillance financière concomitante, les questions encore en suspens: suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans son rapport d'enquête, questions sur les relations entre l'Office suisse de la navigation maritime du DFAE et l'Office fédéral de l'approvisionnement économique.

À la fin 2019, la Délégation des finances a chargé le DEFR d'étudier, en collaboration avec le DFF, les modalités et les opportunités du maintien de l'exploitation de navires de haute mer au moyen des cautionnements solidaires existants. Ceux-ci devront dire si une exploitation économique est envisageable tant aujourd'hui qu'à l'avenir. La question de savoir si un amortissement des prêts cautionnés est possible, et dans quelle ampleur, est essentielle aux yeux de la Délégation des finances. Cette évaluation globale des risques restants, accompagnée d'une stratégie de sortie, doit être coordonnée avec la future stratégie du Conseil fédéral concernant le pavillon suisse, que le Conseil fédéral doit encore élaborer, et présentée à la Délégation des finances d'ici à la mi-2020.

#### *Navire de haute mer «San Padre Pio»*

Le navire «San Padre Pio», battant pavillon suisse, a été immobilisé au Nigéria en 2018. Selon les autorités nigérianes, le navire et son équipage auraient enfreint la législation locale lors du transport d'hydrocarbures au large des côtes nigérianes. Le navire ne se trouvant pas dans les eaux territoriales du Nigéria, ce dernier n'avait pas le droit de retenir le bateau et son équipage.

Le 21 mai 2019, la Suisse, par l'intermédiaire de la Direction du droit international public du DFAE, a demandé au Tribunal international du droit de la mer, à Hambourg, de prendre des mesures conservatoires, motivant sa demande par le fait que l'immobilisation prolongée du navire, y compris de son équipage et de sa cargaison, entraîne un préjudice irréparable. Elle a donc exigé la libération du navire, y compris de son équipage et de sa cargaison. Le 6 juillet 2019, le tribunal a donné en grande partie raison à la Suisse. Pour la mise en œuvre des mesures conservatoires, il a exigé de la Suisse qu'elle dépose une garantie financière d'un montant de 14 millions de dollars américains.

Au cours de l'année 2019, la Délégation des finances a été régulièrement informée par le DFAE des développements concernant l'affaire du «San Padre Pio». Étant donné que la procédure est encore pendante et que les autorités compétentes ne communiquent pas sur la situation actuelle, la Délégation des finances renonce à publier un complément d'information dans le présent rapport.

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

### **5.8.1 Subventions de l'OFT**

La Délégation des finances a été informée en automne 2017 par le CDF, conformément à l'art. 15, al. 3, LCF, des irrégularités constatées par l'OFT en lien avec les subventions touchées par CarPostal dans le domaine du transport régional de voyageurs.

Vu le grand nombre d'instances qui se sont saisies de ce dossier, la Délégation des finances a reconnu depuis le début la nécessité de coordonner ses travaux avec les autres organes parlementaires impliqués, ceci afin d'éviter les doublons. Elle a donc choisi dans un premier temps de se renseigner sur le déroulement des faits, les mesures prises et les enquêtes en cours.

Lors de sa séance d'avril, la délégation a pris connaissance du rapport du Contrôle fédéral des finances analysant la gestion du risque de CarPostal. La Délégation des finances avait convenu de statuer sur son rôle dans cette affaire après la publication de ce rapport d'audit. Il est ressorti des discussions que la délégation devait se garder de s'occuper d'une affaire en parallèle de la commission de gestion (CdG), également impliquée. La discussion a donc été repoussée à une date ultérieure. Entre-temps, les secrétariats de la Délégation des finances et de la CdG ont coordonné et mis au clair leur implication respective dans ce dossier.

En juin, la délégation a pris connaissance du rapport sur la gouvernance d'entreprise publié par le CDF le 29 mai 2019. Il a été décidé, en collaboration avec la commission de gestion, qu'un rapport serait dirigé par cette dernière sur le sujet. Lors de cette séance, la délégation s'est également entretenue avec la cheffe du DETEC. Il ressort de cet entretien que le Conseil fédéral, à la lumière des récents événements, a décidé d'inclure un protocole efficace de gestion de la conformité dans les objectifs stratégiques des entités de la Confédération devenues autonomes.

En septembre, la Délégation des finances a décidé de traiter de manière centralisée la thématique de la gouvernance d'entreprise, à la suite de la publication d'un rapport d'experts sur ce sujet. Elle a choisi d'attendre que les Commissions des finances et les Commissions de gestion aient analysé le rapport d'experts, lors de leurs séances respectives dans le courant du mois d'octobre. L'examen de ce sujet a donc été reporté à la dernière séance de l'année.

Lors de sa séance de novembre, la délégation a rappelé que la commission prioritaire responsable pour ce dossier était la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), et qu'elle s'abstenait donc de commenter les travaux effectués à la suite de la publication du rapport sur la gouvernance d'entreprise. La délégation a également décidé d'attendre la prise de position du Conseil fédéral avant de déterminer s'il y avait lieu d'agir dans ce dossier. L'objet reste donc en suspens, et sera remis à l'ordre du jour en 2020.

## 5.8.2 Haute surveillance concomitante sur la NLFA

Le 22 mars 2019, le Conseil national et le Conseil des États ont voté à l'unanimité une adaptation de la loi sur le transit alpin (LTrAlp; RS 742.104) visant à dissoudre la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales (DSN), à la suite de quoi la DSN a cessé son activité le 30 novembre 2019. Elle a publié le 4 novembre 2019 son dernier rapport d'activité à l'intention des Commissions des finances (CdF), des Commissions de gestion (CdG), des Commissions des transports et des télécommunications (CTT) et de la Délégation des finances (FF 2020 1327).

S'appliquent depuis l'entrée en vigueur de l'adaptation de la loi, le 1<sup>er</sup> décembre 2019, les dispositions de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10) relatives à la haute surveillance des CdF sur les finances de la Confédération (art. 50, al. 1, LParl), à la haute surveillance des CdG sur la gestion du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 52, al. 1, LParl) ainsi qu'à l'examen et la surveillance des finances de la Confédération par la Délégation des finances (art. 51, al. 2, LParl).

La Délégation des finances continuera d'exercer la haute surveillance concomitante sur la réalisation de la NLFA jusqu'au moment où le rapport final sur le projet sera disponible, probablement en 2026, et aura été examiné par le CDF.

Le tunnel de base du Ceneri, dernier gros projet de la NLFA, devrait être ouvert en septembre 2020 et sa mise en exploitation commerciale régulière devrait suivre à la mi-décembre 2020. Les travaux liés à la mise en service, à la mise en exploitation à proprement parler et les débuts de l'exploitation nécessitent le suivi étroit de la haute surveillance. C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances a décidé de mettre en place une sous-délégation NLFA, qu'elle a chargée des missions suivantes:

- surveiller pour le compte de la Délégation des finances la réalisation de la NLFA (construction, équipement, mise en service, travaux de finition) ainsi que les débuts de l'exploitation juste après la mise en exploitation du tunnel de base du Ceneri;
- se pencher sur la situation et les prévisions en termes de coûts (y compris demandes subséquentes des entrepreneurs), d'utilisation du crédit, de respect des délais et de risques;
- se concentrer en particulier sur les risques que la DSN a détaillés dans son dernier rapport d'activité de début novembre 2019 à l'intention de la Délégation des finances, notamment concernant les travaux de finition, l'exécution des charges d'exploitation et le décompte final du tunnel de base du Saint-Gothard, ainsi que la mise en service, les travaux de finition, l'exécution des éventuelles charges d'exploitation et le décompte final du tunnel de base du Ceneri, et enfin la suppression des emplois et le démantèlement de l'organisation du maître d'ouvrage, la société AlpTransit Gotthard SA (ATG), ainsi que sa dissolution juridique.

La sous-délégation doit par ailleurs examiner la surveillance et le pilotage du projet par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et de l'Office fédéral des transports (OFT) ainsi que leurs

rapports au Parlement et le rapport final sur l'ensemble du projet. Un représentant du CDF participera aux séances de la sous-délégation à titre consultatif; en sa qualité d'autorité suprême de contrôle des comptes de la Confédération, il établira un rapport sur ses audits et sur les résultats des examens des instances de contrôle de la NLFA.

Pour remplir sa mission, la sous-délégation dispose des mêmes droits à l'information que la Délégation des finances, à qui elle rend compte de ses constatations dans un rapport et lui soumet des propositions le cas échéant. La sous-délégation est présidée par Monsieur Pirmin Schwander, conseiller national; ses autres membres sont Madame Eva Herzog, conseillère aux États, et Monsieur Jean-Paul Gschwind, conseiller national.

En vertu de l'art. 3 de l'arrêté fédéral du 16 septembre 2008 concernant l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF 2008 7757), le DETEC dresse régulièrement à l'intention de la Délégation des finances un rapport sur l'état d'avancement des travaux et l'évolution des coûts. L'OFT publie chaque année, en avril, un rapport intitulé «programmes d'aménagement ferroviaire – fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)», dans lequel il informe de manière synthétique des avancées du projet de la NLFA. Début 2020, la Délégation des finances a demandé au DETEC à être informée, dans un rapport succinct séparé, de la situation et de l'évolution des risques que la DSN avait exposés dans son dernier rapport d'activité. Elle communiquera ses constatations et conclusions dans son prochain rapport d'activité.

### **5.8.3 Réfection du tunnel routier du Saint-Gothard**

En février 2016, le peuple suisse a accepté la construction du second tube du tunnel routier du Gothard et la réfection du tunnel existant. La construction du second tube représente des coûts très élevés, de l'ordre de 2 milliards de francs. De fait, la Délégation des finances devait se positionner sur le suivi qu'elle souhaitait effectuer sur ce dossier. Elle a décidé de procéder à un suivi attentif de son évolution.

Dans cette perspective, le département compétent, le DETEC, a l'obligation de soumettre chaque année un rapport de situation (bilan au 31 décembre, délai de remise du rapport le 30 avril suivant) dans lequel il détaille l'état d'avancement des travaux, l'évolution des coûts, l'utilisation des crédits alloués par le Parlement et le suivi du calendrier prévu; le rapport doit également contenir une analyse des risques et l'avis du département sur les données fournies par l'OFROU.

Lors de sa séance de juin 2019, la Délégation des finances a pris connaissance du premier rapport d'étape sur l'avancement des travaux du second tube routier du Gothard, remis le 30 avril 2019. Elle en a discuté avec la cheffe du DETEC. Les principaux points de questionnement de la délégation tournaient autour de la question du contrôle de qualité des travaux.

#### **5.8.4 Acquisition de matériel roulant des chemins de fer**

Le CDF a audité trois projets d'investissement dans des nouveaux trains par des entreprises de transport ferroviaire régionales à hauteur d'environ 140 millions de francs. Il est ressorti de cette analyse qu'un manque de synergie entre les stratégies d'achat des différentes compagnies régionales menait à des risques d'inefficience économique, et présentait un risque de coûts supplémentaires. De fait, le CDF a émis une série de recommandations à l'Office fédéral des transports (OFT). L'OFT a pris acte des remarques, mais, de l'avis de la Délégation des finances, n'a pas semblé convaincu de la nécessité de mettre en œuvre les réformes recommandées. La Délégation des finances a donc pris la décision d'écrire une lettre au Conseil fédéral.

Lors de sa séance de mai 2019, la délégation a pris connaissance de la réponse du Conseil fédéral. Celui-ci considère l'acquisition et la gestion du matériel roulant comme une compétence essentielle des entreprises ferroviaires. Il estime qu'il n'est pas opportun de recourir à d'autres alternatives, comme inscrire dans la loi une prescription fédérale visant à assurer la standardisation du matériel roulant ou la gestion intégrée de tous les trains du transport régional suisse par une autorité étatique. N'étant pas convaincue des arguments du Conseil fédéral, la Délégation des finances a examiné les possibilités de déposer une initiative parlementaire. Elle a demandé aux Commissions des transports et des télécommunications (CTT) de se charger de l'examen et du dépôt de l'initiative, en se conformant au libellé de la proposition du CDF.

#### **5.8.5 Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois**

Sur la base d'un rapport du Contrôle fédéral des finances du 25 août 2017 concernant l'utilité du Fonds en faveur de la recherche sur la forêt et le bois, la Délégation des finances a adressé une lettre au Conseil fédéral, dans laquelle elle recommandait la suppression de cette subvention insignifiante (cf. état des recommandations en annexe). Lors d'un entretien avec la cheffe du DETEC en mai 2018, la délégation a appris que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) avait accepté les recommandations du CDF. L'OFEV devait, notamment élaborer des solutions de remplacement en collaboration avec les cantons et décider de leur mise en œuvre. La suppression du fonds était également une option possible. Une décision sur la mise en œuvre était attendue mi-2019.

Lors de la séance de la Délégation des finances de juin 2020, la délégation s'est entretenue de nouveau avec la cheffe du DETEC. À cette occasion, cette dernière a proposé de maintenir le fonds, tout en révisant les fondements légaux de ce dernier, proposition soutenue par le directeur du CDF. Le dossier reste ouvert jusqu'à l'annonce d'une décision définitive, attendue d'ici à la fin du premier trimestre de 2020.

## **6 Mandat et organisation**

### **6.1 Relations entre la haute surveillance et la surveillance**

La répartition des activités de surveillance entre le Parlement et le Conseil fédéral découle du principe de la séparation des pouvoirs. En vertu de l'art. 174 Cst., le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il surveille l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 187, al. 1, Cst.). Conformément à l'art. 183, al. 2, Cst., il est tenu de veiller à une gestion financière correcte et, par-là, de garantir l'emploi efficace et économe des fonds de la Confédération. L'art. 24, al. 1 et 2, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) précise à cet égard que, «au moyen de la surveillance, le Conseil fédéral, les départements et la Chancellerie fédérale s'assurent que les tâches fixées par la Constitution et les lois sont exécutées et que la surveillance exercée sur l'administration fédérale centrale est complète.»

L'Assemblée fédérale exerce pour sa part la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 169, al. 1, Cst.). Contrairement au Conseil fédéral, la Délégation des finances exerce sa haute surveillance de manière sélective et définit ses priorités dans le cadre de ces limites.

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

### **6.2 Tâches et compétences de la Délégation des finances**

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances, la Délégation des finances est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). Elle fait rapport aux Commissions des finances sur ses activités et leur soumet ses éventuelles propositions (art. 51, al. 4, LParl). Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux Commissions des finances ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 5, LParl), par exemple sous la forme d'un corapport. La Délégation des finances effectue en outre des visites auprès des services de la Confédération afin d'approfondir certaines questions (art. 45, al. 1, let. d, LParl).

En vertu de l'art. 169 Cst., le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi. Ainsi, la Délégation des finances est informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les propositions et corapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl). De plus, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a le droit de demander

que lui soient remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées pourrait porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

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

Sur la base d'un arrangement conclu entre le Conseil fédéral et la délégation, le Conseil fédéral et les départements soumettent pour approbation à la Délégation des finances les propositions relatives à la classification des fonctions des cadres supérieurs de l'administration fédérale centrale ainsi que d'autres décisions engageant des dépenses (cf. ch. 3.1). Les dispositions réglementaires relatives au statut du personnel des unités décentralisées de la Confédération sont soumises pour consultation à la Délégation des finances (cf. ch. 3.3).

Enfin, la Délégation des finances peut donner son assentiment à des crédits d'engagement et des crédits budgétaires urgents à la demande du Conseil fédéral, avant qu'ils soient approuvés par l'Assemblée fédérale (art. 28, al. 1, et art. 34, al. 1, LFC). Depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent également être soumis à l'approbation de la Délégation des finances (cf. ch. 2.3).

### **6.3 Principes d'action et directives de la Délégation des finances**

Dans la perspective du changement de législature, la DélFin s'est penchée, au cours du deuxième semestre 2019, sur ses méthodes de travail et les améliorations qu'il serait possible d'y apporter. Le résultat de ces réflexions a été intégré aux principes d'action du 26 novembre 2019 ainsi qu'aux directives de la Commission des finances et de la Délégation des finances du 2 décembre 2019 relatives au traitement de leurs procès-verbaux et autres documents ainsi qu'à l'accès aux procès-verbaux et autres documents de l'ancienne Délégation de surveillance de la NLFA. Ces deux documents peuvent être consultés sur la page Internet de la délégation

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

Les commissions et délégations de surveillance du Parlement exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral, sur l'administration fédérale et sur les finances fédérales (art. 50 ss LParl). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. Étant donné que la frontière entre les aspects de nature financière et les questions relevant de la gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires exerçant la haute surveillance coordonnent étroitement leur action dans le temps et quant à la matière, non seulement entre eux, mais aussi avec les travaux des commissions thématiques (art. 49 LParl).

La Délégation des finances et les Commissions des finances coordonnent leurs activités par écrit (lettres) et oralement (comptes rendus réguliers) à leur niveau et, par l'intermédiaire du secrétariat commun, au niveau des secrétariats scientifiques. La Délégation des finances fait le point avec les CdF sur les dossiers en cours, en particulier sur ceux dans lesquels le Conseil fédéral ou l'administration s'opposent à ses remarques ou recommandations. Ce faisant, la délégation veille au maintien du secret (art. 153, al. 6, LParl).

La Délégation des finances et les Commissions de gestion coordonnent leurs activités en particulier par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, ces derniers ont tenu, en 2019, quatre séances afin de coordonner leurs travaux et de s'informer réciproquement des thèmes prioritaires de leurs commissions et des délégations de surveillance.

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

La coordination entre les commissions de surveillance est parfois assurée de manière ciblée par une coopération réciproque à l'échelon des sous-commissions ou des groupes de travail. Tel est notamment le cas dans le domaine de la gestion des risques de la Confédération. S'agissant de la haute surveillance des activités relevant de la sécurité de l'État et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion est réglée en détail dans une convention datant du 1<sup>er</sup> novembre 2011.

## **6.5 Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets**

Les Commissions des finances des deux Chambres nomment les membres de la DélFin, qui se compose de trois délégués de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Un député au Conseil des États et un conseiller national en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Durant l'exercice sous revue, la DélFin était composée des conseillers nationaux Albert Vitali (président), Pirmin Schwander, Margret Kiener Nellen ainsi que des conseillers aux États Anita Fetz (vice-présidente), Raphaël Comte et Erich Ettlin.

La Délégation des finances travaille selon le système dit des rapporteurs: chacun de ses membres est responsable de la préparation et de la présentation des objets concernant un ou plusieurs départements, autorités ou tribunaux, ou d'objets dits transversaux ou interdépartementaux. En principe, ils ne se voient pas attribuer un département dont le chef appartient au même parti qu'eux. Pour assurer une certaine continuité, ils sont responsables des mêmes domaines durant deux ans au moins.

En 2019, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et huit fois en séance extraordinaire. Une sous-délégation non permanente a en outre organisé une séance d'analyse auprès de l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) à Bâle (cf. ch. 5.7.1).

En mai 2019, la DélFin a rencontré pendant plusieurs heures une délégation de la commission du contrôle budgétaire du parlement de Rhénanie du Nord-Westphalie pour un échange de vues des similitudes et des différences que présentent les deux institutions parlementaires sur le plan de leurs rôles, de leurs tâches et de leurs compétences.

Au cours de l'exercice 2019, le CDF a remis à la Délégation des finances 152 rapports de révision et notes (2018: 131); cette dernière en a examiné 64 dans le détail lors de ses séances (2018: 57). La Délégation des finances a également traité 65 décisions du Conseil fédéral (2018: 71). Elle a aussi examiné 5 propositions des départements sur la base de l'arrangement conclu avec le Conseil fédéral en 2015 (2018: 140, en raison de la réorganisation du DFAE). Par ailleurs, elle a approuvé le versement d'un crédit additionnel provisoire, s'ajoutant au crédit d'engagement déjà octroyé, de 3,5 millions de francs (cf. ch. 2.2).

## **7 Relations avec le Contrôle des finances (CDF)**

### **7.1 Rôle du CDF**

Au cours de l'année sous revue, la DélFin a examiné en détail le rôle du CDF à l'égard de la haute surveillance parlementaire en général et de la DélFin en particulier. À cette fin, elle a notamment mené des entretiens avec la direction du CDF (son directeur, sa directrice suppléante et son vice-directeur). La délégation a présenté les résultats de cet examen dans ses principes d'action remaniés du 26 novembre 2019 (ch. 6, let. b).

#### *Rôle en tant qu'organe suprême de la Confédération en matière de contrôle des comptes*

Le CDF est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière et est soumis uniquement à la Constitution et à la loi (art. 1, al. 1, LCF). Son indépendance se manifeste en particulier lorsqu'il établit son programme d'audit et lorsqu'il réalise les audits.

Les tâches et le champ de surveillance du CDF ainsi que les modalités des contrôles qu'il mène sont réglés dans la LCF comme suit:

- le CDF se fonde sur les critères de la surveillance financière que sont la régularité, la légalité et la rentabilité (art. 5);
- les tâches de contrôle consistent notamment à examiner la gestion financière, les systèmes de contrôle interne, les applications informatiques, l'adéquation des prix appliqués aux achats de la Confédération et le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (art. 6);
- le CDF procède à des expertises dans tous les domaines soumis à la surveillance financière, notamment dans les domaines de la comptabilité, des paiements ou des inventaires;
- le champ du contrôle couvre, selon l'art. 8, les unités centrales et décentralisées de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires

d'indemnités et d'aides financières, les organisations auxquelles la Confédération a confié des tâches publiques, les entreprises de la Confédération, les tribunaux fédéraux, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) ainsi que le domaine du Ministère public de la Confédération (MPC). La Banque nationale suisse (BNS) et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) – exception faite du domaine de l'assurance militaire – ne sont pas soumises à la surveillance du CDF (art. 19);

- Le CDF évalue périodiquement l'efficacité des services de révision interne au sein de l'administration fédérale centrale, pourvoit à la coordination et encourage la formation et la formation continue des collaborateurs travaillant dans ces services de révision (art. 11, al. 2 et 5).

Le CDF établit un rapport pour chaque contrôle achevé et le remet à la Délégation des finances, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier (art. 14 LCF). Les comptes rendus du CDF sont un instrument important dont la Délégation des finances se sert dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance des finances de la Confédération. Ils lui permettent d'intervenir, le cas échéant, auprès des départements, du Conseil fédéral ou des organes faisant l'objet du contrôle.

La DélFin accorde une grande importance à l'indépendance du CDF dans le cadre de ses activités de contrôle. Elle attend du Parlement et de ses organes, du Conseil fédéral et des unités auditées qu'ils respectent ce principe inscrit dans la loi.

#### *Rôle en tant qu'organe de contrôle mandaté par la DélFin*

La Délégation des finances peut confier au Contrôle fédéral des finances des mandats spéciaux, que celui-ci est libre de refuser s'ils compromettent l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de révision ou la réalisation de son programme de révision (art. 1, al. 2, LCF). La DélFin décide seule d'une éventuelle publication des rapports d'audit rédigés par le CDF sur mandat de la délégation ou d'informations contenues dans ces rapports, étant donné qu'il s'agit de documents destinés aux commissions et que ceux-ci relèvent de la confidentialité des délibérations des commissions conformément à la LParl.

#### *Rôle de soutien et de conseil auprès de la DélFin*

Le CDF assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales (art. 1, al. 1, let a, LCF).

Le directeur du CDF prend en principe part aux séances de la DélFin. En sa qualité de représentant de l'organe suprême de la Confédération en matière de contrôle des comptes, il donne des explications sur les rapports d'audit et les recommandations du CDF ainsi que sur les avis des organes contrôlés. En outre, il se tient à la disposition de la DélFin pour la conseiller, si nécessaire, lors du traitement d'autres objets et lors d'entretiens avec des représentants du Conseil fédéral, des départements et de l'administration. Les entretiens de la DélFin avec des magistrats ont pour partie lieu sans qu'un représentant du CDF soit présent. Jusqu'à présent, les auditions de per-

sonnes appelées à fournir des renseignements dans le cadre d'enquêtes de la délégation ont aussi généralement eu lieu sans la présence d'un représentant du CDF.

#### *Rôle en tant qu'instance contrôlée*

À l'instar des tribunaux fédéraux et du Ministère public de la Confédération, le CDF est soumis à la haute surveillance du Parlement pour ce qui concerne la gestion de ses affaires et de ses ressources financières, mais pas pour ce qui est de ses activités de contrôle. Dans le cadre de son mandat de haute surveillance, la DélFin prend connaissance du programme annuel (programme d'audit) du CDF, de son rapport annuel, de ses comptes annuels ainsi que de son budget assorti du plan intégré des tâches et des finances. Elle vérifie en outre que le CDF accomplit son mandat légal conformément au droit et de manière correcte, pertinente, ciblée et économique.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée, dans le cadre de l'exercice de sa haute surveillance, sur les pratiques du CDF en matière d'information et de publication ainsi que sur sa collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration. Sur la base d'entretiens menés avec le président de la Confédération et avec le chancelier de la Confédération, elle a pu constater que le travail du CDF était apprécié d'une manière générale. Toutefois, le Conseil fédéral et l'administration ont indiqué qu'ils souhaiteraient que le CDF fasse preuve de plus de sensibilité, notamment en ce qui concerne la communication des résultats de ses examens, la compréhension de ses recommandations ainsi que les examens en lien avec la préparation d'objets du Conseil fédéral.

À la demande de la DélFin, le CDF a exposé en détail les bases légales et les normes internationales qui fondent ses pratiques, ainsi que les améliorations qu'il a apportées ces cinq dernières années à ses pratiques d'information et de publication. Pour la DélFin, la publication des résultats des contrôles réalisés par l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière est conforme à la loi ainsi qu'aux normes internationales, et cette manière de faire est dans l'intérêt même du Parlement, des contribuables et du public. La DélFin estime que, grâce aux mesures qu'il a mises en œuvre ces dernières années, le CDF a amélioré ses pratiques en matière d'information. Elle s'oppose à ce que le CDF limite davantage son autonomie en matière d'information.

La délégation a constaté des progrès concernant la collaboration entre, d'une part, le CDF et, d'autre part, le Conseil fédéral et les organes contrôlés au cours de l'année sous revue, ce qui est en bonne partie dû à la plus grande sensibilité dont fait preuve le CDF. Le fait que les avis divergent en raison des différents rôles assumés respectivement par le CDF et les services de l'administration est inhérent au système. Les opinions différentes du CDF et des organes contrôlés sont consignées de manière transparente dans les rapports d'audit du CDF. Depuis le début de l'année 2019, les organes contrôlés ont la possibilité de présenter, lors de la publication des rapports d'audit du CDF, les changements ayant eu lieu depuis le contrôle et les mesures mises en œuvre.

## 7.2 Rapport annuel et comptes annuels 2018 du CDF

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

### *Recommandations en suspens*

Dans son rapport annuel 2018, dont la Délégation des finances a pris connaissance au printemps 2019, le CDF a fait état de quinze recommandations en suspens (2017: huit). Il s'agit de recommandations auxquelles il a attribué le niveau d'importance le plus élevé et qui avaient été acceptées par les unités administratives, mais n'étaient pas encore mises en œuvre le 30 septembre 2018, alors même que le délai prévu était déjà dépassé. La mise en œuvre des recommandations concernant les informations fournies aux patients et la simplification de la facturation de l'OFSP, les règles de gouvernance de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail et ses rapports avec la SUVA, la gestion du matériel historique de l'armée et le crédit ad hoc ainsi qu'une base légale insuffisante pour la subvention à un tiers au DDPS figurait déjà parmi les révisions en suspens dans le précédent rapport annuel.

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

Lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe le service et le chef de département compétents, voire le Conseil fédéral. Il en informe simultanément la Délégation des finances (art. 15, al. 3, LCF). En 2018, il n'a notifié qu'une annonce de cette nature (2017: trois), qui concernait une provision ayant des répercussions financières liée au compte d'État 2017.

Lorsque les services de révision interne de l'administration fédérale centrale constatent des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière ou des anomalies spécifiques, ils en informent sans délai la direction du département ou de l'office et le CDF (art. 11, al. 4, LCF). Ces annonces sont également mentionnées dans le rapport annuel du CDF. Début 2019, le CDF a informé la DêlFin que les services de révision interne n'avaient signalé, en 2018, aucun fait qui aurait dû être mentionné dans le rapport annuel 2018.

### *Comptes annuels 2018 du CDF*

En avril de chaque année, la Délégation des finances prend acte des comptes annuels du CDF, en même temps que de son rapport annuel. Les comptes annuels 2018 du CDF ont été meilleurs que ne le prévoyait le budget, les dépenses totales ayant été inférieures d'environ 2,4 millions de francs à ce qui était prévu. Cela s'explique par le fait que, en raison de retards, l'introduction des sous-projets GENOVA du CDF, système de gestion informatique des audits du CDF et Intranet a dû être reportée aux années suivantes, par des postes restant à pourvoir pour des raisons structurelles et

par le fait que moins de mandats ont été confiés à l'externe. Ces comptes ont été audités, sur la base d'un contrat de prestations, par le Contrôle des finances du canton de Soleure, lequel a confirmé qu'ils étaient conformes aux exigences de la loi.

### **7.3 Programme annuel 2019 du CDF**

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, LCF). Depuis l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), ce programme annuel joue un rôle important pour le budget et les comptes du CDF. La réalisation des révisions et des audits figurant dans le programme représente en effet l'objectif que le CDF se propose d'atteindre durant l'année concernée et pour lequel le Parlement alloue des ressources. Ainsi, le message relatif au budget 2019 du CDF faisait référence au programme annuel 2019 en tant qu'objectif.

La délégation s'est penchée sur le programme annuel en janvier 2019. Elle a constaté que le CDF avait tenu compte de divers mandats spéciaux que le Parlement lui avait confiés, notamment un audit des dépenses dans le domaine des engagements spéciaux opérationnels (Fedpol), un audit des achats au sein du Service de renseignement de la Confédération, un audit de la dissociation de RUAG International et de MRO, un audit de la mise en œuvre des mesures liées aux problèmes de sécurité au sein de RUAG (SG, DDPS, UPIC, OFIT), un audit de la sécurité informatique au sein de RUAG et un audit du rapport sur le salaire des cadres dans les entreprises et établissements de la Confédération.

Le CDF a publié son programme annuel après que le Conseil fédéral en a pris acte. Lors de l'examen du rapport annuel 2019 du CDF, au printemps 2020, la Délégation des finances vérifiera dans quelle mesure le CDF est parvenu à réaliser son programme annuel au cours de l'exercice sous revue.

### **7.4 Budget 2020 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2021–2023 du CDF**

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

Dans le message relatif au budget 2020 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2021–2023, le CDF a proposé au Parlement d'augmenter les charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) de 5,1 millions de francs au total pour les années 2020 à 2023 (à raison de deux millions dans le budget 2020 et d'un million par an dans le plan financier 2021–2023). Avec ces moyens supplémentaires, le

CDF souhaitait améliorer l'efficacité de ses contrôles en couvrant davantage les risques, lesquels sont toujours plus importants.

La délégation s'est penchée sur le budget 2020 et le plan intégré des tâches et des finances 2021–2023 du CDF en juin 2019. Elle a constaté que les chiffres avancés par le CDF étaient conformes au plan financier 2020–2022 adopté par le Parlement en décembre 2018. Elle a par ailleurs estimé que le besoin accru du CDF en ressources humaines pour renforcer son activité de contrôle était réel, raison pour laquelle elle a soutenu, à l'unanimité, sa demande auprès du Parlement. Les Chambres fédérales ont approuvé le budget 2020 et le plan financier 2021–2023 lors de la session d'hiver.

Le CDF prévoit d'employer les moyens supplémentaires notamment pour des audits dans les domaines des projets informatiques, de la sécurité informatique, des acquisitions, des constructions, des entreprises de la Confédération (la Poste, les CFF, Swisscom, RUAG), des institutions accomplissant un mandat public et des subventions. Les audits en question figurent dans le programme annuel 2020.

Au printemps 2021, la DélFin évaluera sur la base du compte 2020 du CDF, dans quelle mesure ce dernier pourra répondre aux attentes liées à l'augmentation des charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire).

## Recommandations de la Délégation des finances

### a) Recommandations formulées en 2019

#### Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération, enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT (cf. ch. 5.7.1)

Recommandation de la Délégation des finances du 27 juin 2019 relative à <b>la vente des navires de haute mer</b>	Avis du Conseil fédéral Appréciation de la Délégation des finances	État
<i>1. Faire de la limitation des pertes l'objectif primordial en cas de crise</i>		
La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'engager immédiatement des mesures appropriées, selon la stratégie de limitation des dommages, lorsque des navires de haute mer faisant l'objet de cautionnements solidaires se trouvent dans une situation financière critique et que les compagnies maritimes ne respectent pas les plans d'amortissement conclus avec la Confédération et les banques prêteuses.	<p>Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019: Le Conseil fédéral approuve la recommandation, qu'il estime être d'ores et déjà mise en œuvre.</p> <p>Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019: La Délégation des finances estime que cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre, car, bien qu'elles aient été adaptées, les procédures n'ont toujours pas fait l'objet de test pratique. Elle suivra attentivement l'évolution de la vente de gré à gré des navires de haute mer de la société Massmariner SA: elle analysera la procédure suivie une fois la vente réalisée et décidera alors dans quelle mesure sa recommandation a effectivement été mise en œuvre.</p>	<p>Le Conseil fédéral a accepté cette recommandation.</p> <p>La mise en œuvre est en cours.</p>

Recommandation de la Délégation des finances du 27 juin 2019 relative à **la vente des navires de haute mer**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

*2. Elaboration d'une stratégie de liquidation claire avant l'éclatement d'une crise de liquidités*

La Délégation des finances demande au Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les organes des sociétés et les propriétaires et sur la base des expériences faites dans le cas de la liquidation des compagnies SCL et SCT, une stratégie de liquidation claire prévoyant des étapes clés. Il s'agira notamment d'examiner dans quelle mesure d'autres solutions, telles qu'une faillite ou un sursis concordataire (éventuellement avec une société supplé- tive), pourraient constituer des options alternatives permettant de réduire autant que possible les pertes pour la Confédération ou d'éviter les dommages.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:  
Le Conseil fédéral salue la proposition. Il estime qu'elle a déjà été mise en œuvre par le DEFR, en concertation avec l'AFF.

Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019:  
La Délégation des finances estime que cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre, car, bien qu'elles aient été adaptées, les procé- dures n'ont toujours pas fait l'objet de test pratique. Elle suivra attentive- ment l'évolution de la vente de gré à gré des navires de haute mer de la société Massmariner SA: elle analysera la procédure suivie une fois la vente réalisée et décidera alors dans quelle mesure sa recommandation a effectivement été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté cette recomman- dation.

La mise en œuvre est en cours.

*3. Elaboration de critères d'évaluation transparents*

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de mettre à profit les expériences acquises dans le cadre de la vente des flottes SCL et SCT, et de définir en particulier, lors de ventes de navires, des critères relatifs à l'évaluation des offres présentées, ainsi qu'à leur pondération et à la procédure de sélection.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:  
Le Conseil fédéral approuve la recommandation, qu'il estime être d'ores et déjà mise en œuvre.

Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019:  
La Délégation des finances estime que cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre, car, bien qu'elles aient été adaptées, les procé- dures n'ont toujours pas fait l'objet de test pratique. Elle suivra attentive- ment l'évolution de la vente de gré à gré des navires de haute mer de la société Massmariner SA: elle analysera la procédure suivie une fois la vente réalisée et décidera alors dans quelle mesure sa recommandation a effectivement été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté cette recomman- dation.

La mise en œuvre est en cours.

Recommandation de la Délégation des finances du 27 juin 2019 relative à la **vente des navires de haute mer**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

*4. Garantie d'une concurrence entre les acheteurs intéressés*

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de ne pas se limiter à une seule option de transaction lors de la vente de navires de haute mer financés par des cautionnements fédéraux. Afin de limiter les dommages, il convient de garantir une vraie concurrence entre les acheteurs intéressés.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:  
La recommandation de la DÉLFin correspond en tous points à l'expérience tirée des précédentes ventes de navires et aux directives qui ont entre-temps été mises en place au sein de la Confédération. Le Conseil fédéral estime que la recommandation est d'ores et déjà mise en œuvre.

Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019:  
La Délégation des finances estime que cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre, car, bien qu'elles aient été adaptées, les procédures n'ont toujours pas fait l'objet de test pratique. Elle suivra attentivement l'évolution de la vente de gré à gré des navires de haute mer de la société Massmariner SA: elle analysera la procédure suivie une fois la vente réalisée et décidera alors dans quelle mesure sa recommandation a effectivement été mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a accepté cette recommandation.

La mise en œuvre est en cours.

*5. Protection contre les indiscretions en présence d'informations secrètes ou confidentielles*

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'adopter des mesures appropriées afin que des informations classifiées secrètes ou confidentielles ne soient plus divulguées à l'opinion publique. En cas d'indiscrétion, tous les moyens juridiques à disposition doivent être utilisés et les sanctions prévues par la loi doivent être appliquées.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:  
Le Conseil fédéral a conscience des problèmes d'indiscrétion, notamment concernant des informations confidentielles ou secrètes, qui risquent d'ébranler la confiance dans le processus décisionnel de la Confédération. Ces dernières années, le Conseil fédéral a déjà arrêté plusieurs mesures pour réduire le risque que des informations soient transmises au public. Le Conseil fédéral estime par conséquent que des mesures supplémentaires n'apporteraient pas d'améliorations considérables.

La Délégation des finances prend acte de l'avis du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral n'a pas accepté cette recommandation.

La Délégation des finances a pris acte de cette décision.

Recommandation de la Délégation des finances du 27 juin 2019 relative à la **vente des navires de haute mer**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

*6. Réglementation des signatures de la Confédération pour les contrats de vente*

La Délégation des finances demande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure la Confédération doit cosigner, en tant que garante, les contrats de vente des navires de haute mer au bénéfice de cautionnements de la Confédération.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:  
Cf. recommandation 7.

Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019:  
La Délégation des finances étudiera, en temps voulu, les résultats de l'examen réalisé par le Conseil fédéral et en tirera ses propres conclusions.

Le Conseil fédéral a confié ce mandat d'examen à l'administration.

La mise en œuvre est en cours.

*7. Election de droit partielle dans les contrats de vente*

La Délégation des finances estime qu'il est nécessaire de réaliser une analyse juridique approfondie, par exemple dans le cadre d'une expertise juridique, sur la question de savoir si l'élection de droit partielle dans les contrats de vente de navires de haute mer est susceptible d'être acceptée par des tribunaux suisses. Le Conseil fédéral doit veiller à ce que des résultats de l'analyse découlent la mise en œuvre d'une pratique uniforme lors des futures ventes de navires de haute mer au bénéfice d'un cautionnement de la Confédération.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:

Le Conseil fédéral vérifiera, dans le cadre d'une expertise juridique approfondie, si l'élection de droit partielle dans les contrats de vente de navires de haute mer constitue une pratique admissible, et si la Confédération en tant que caution devrait mettre en place une pratique standardisée pour les ventes de navires de haute mer. La question de la cosignature de contrats par la Confédération sera également examinée (Cf. recommandation 6).

Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019:  
La Délégation des finances étudiera, en temps voulu, les résultats de l'examen réalisé par le Conseil fédéral et en tirera ses propres conclusions.

Le Conseil fédéral a confié ce mandat d'examen à l'administration.

La mise en œuvre est en cours.

Recommandation de la Délégation des finances du 27 juin 2019 relative à **la vente des navires de haute mer**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

*8. En finir avec les adjudications de gré à gré successives*

La Délégation des finances reconnaît que la gestion de crises imprévisibles répond en principe à des situations exceptionnelles et exige des solutions tout aussi exceptionnelles. Néanmoins, quand l'administration fédérale est appelée à surmonter de telles situations, elle doit respecter les dispositions fixées par le législateur. C'est en ce sens que la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de veiller, si des cas similaires à celui des compagnies SCL et SCT se produisaient, à ce que les services compétents de la Confédération

- prennent les mesures appropriées afin d'éviter, en cas de crise, des augmentations successives du plafond des coûts au moyen d'adjudications de gré à gré;
- sollicitent des offres concurrentielles dans les règles de l'art; et
- concluent et datent valablement des contrats portant sur des prestations de conseil avant le début des mandats concernés.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:  
Il conviendra d'examiner les mesures permettant de respecter au mieux les dispositions du droit des marchés publics lors de l'acquisition de services dans des situations de crise, comme dans le cas des compagnies maritimes SCL et SCT.

Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019:  
La Délégation des finances étudiera, en temps voulu, les résultats de l'examen réalisé par le Conseil fédéral et en tirera ses propres conclusions.

Le Conseil fédéral a confié ce mandat d'examen à l'administration.  
La mise en œuvre est en cours.

*9. Éviter les cautionnements solidaires*

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de ne plus utiliser l'instrument du cautionnement solidaire. Il convient de se pencher sur les cautionnements solidaires existants et, si possible, de les convertir en cautionnements simples.

Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019:  
Le Conseil fédéral est disposé à revoir les cautionnements solidaires existants, en examinant notamment s'il est possible de les convertir en cautionnements simples, et si oui, à quelles conditions. Il est prêt en outre à étudier si l'abandon des cautionnements solidaires est dans l'intérêt de la Confédération.

Appréciation de la Délégation des finances du 7 novembre 2019:  
La Délégation des finances étudiera, en temps voulu, les résultats de l'examen réalisé par le Conseil fédéral et en tirera ses propres conclusions.

Le Conseil fédéral a confié ce mandat d'examen à l'administration.  
La mise en œuvre est en cours.

## b) Recommandation en suspens

### Contrôle des achats

Recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

#### *Définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions*

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

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a indiqué à la Délégation des finances qu'il approuvait cette recommandation.

Les principales règles stratégiques relatives aux acquisitions de la Confédération sont fixées dans la LMP, dans l'ordonnance sur les marchés publics (OMP) et dans l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP).

L'élaboration d'une «stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions» dépend de la révision de la LMP et de l'OMP. Le Parlement a adopté la révision totale de la LMP en 2019. Depuis, l'OMP est en cours de révision. Les textes révisés de la loi et de l'ordonnance doivent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

À l'issue de l'examen parlementaire du projet de révision de la LMP, la Conférence des achats de la Confédération (CA) a lancé, en 2019, des travaux préliminaires visant à définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions. En 2020, d'autres règles stratégiques plus détaillées pour les acquisitions de la Confédération seront examinées, sous la houlette de la CA.

À la mi-novembre 2019, un calendrier approximatif a été présenté au comité de direction de la CA. Selon ce calendrier, la première stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions devrait être approuvée à la fin de 2020.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre est en cours.

En 2019, les premiers travaux ont été lancés.

L'objectif de l'administration est de présenter une première esquisse de la stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions d'ici à la fin de 2020.

Recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

*Réformer les procédures d'acquisition de la Confédération*

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

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a indiqué à la Délégation des finances qu'il approuvait en partie cette recommandation.

En raison de la diversité des mandats, le Conseil fédéral estime que la standardisation des procédures d'acquisition et la conduite homogène se heurtent à certaines limites. Pour que les procédures d'acquisition soient les plus innovantes et les plus flexibles possible, le Conseil fédéral veut éviter que leur standardisation soit excessive. Pour que la recommandation puisse être mise en œuvre, il faut que les bases nécessaires soient créées au niveau de la loi et de l'ordonnance et que le Conseil fédéral ait adopté la stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions.

C'est à ces conditions et dans le cadre des règles stratégiques prévues par la LMP que l'optimisation et la standardisation des procédures doivent être prévues dans l'Org-OMP et les dispositions d'exécution.

Afin de coordonner les objectifs stratégiques, spécifiques, techniques et/ou organisationnels dans le domaine de la gestion des acquisitions, de l'immobilier et de la logistique, la CA a créé un groupe de travail interdépartemental. Le groupe de travail est en particulier chargé de coordonner et d'harmoniser les processus de soutien dans les trois domaines des acquisitions, de l'immobilier et de la logistique, afin d'atteindre un degré de standardisation qui soit le plus élevé possible au sein de l'administration fédérale. Dans les années qui viennent, le groupe de spécialistes du groupe de travail interdépartemental concentrera toute son attention sur l'harmonisation des processus d'achat.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre est en cours.

Les premiers travaux ont été lancés par le DFF.

La recommandation sera mise en œuvre à la condition que les bases nécessaires soient créées, y compris au niveau de l'ordonnance, et que la stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions soit approuvée.

Recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

*Améliorer la qualité des données du contrôle des achats*

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

La recommandation est mise en œuvre dans le cadre du programme SUPERB, qui règle la mise à disposition des nouvelles plateformes de processus de soutien de l'administration fédérale, notamment pour les procédures d'achat.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre est en cours.

La question de la gestion uniforme des données de base est traitée sous la houlette de l'AFF. En outre, plusieurs études liées aux processus de soutien de l'administration fédérale sont menées dans le cadre du programme SUPERB. L'une d'entre elles porte sur la gestion uniforme des données de base dans l'administration fédérale. Les résultats permettront de définir les données de base pour les procédures d'achat ultérieures dans le nouvel environnement système SAP.

Le projet MDG (*Master Data Governance*), développé dans le cadre du programme SUPERB, prévoit la mise à disposition, dans toute l'administration fédérale, de la fonctionnalité «SAP Geschäftspartner», qui sera, à l'avenir, l'instrument de base du contrôle des acquisitions. Selon la planification du projet, un prototype MDG sera installé pour les partenaires commerciaux. L'intégration de la fonctionnalité «SAP Geschäftspartner» dans les processus d'acquisition sera effective avec l'introduction, à l'échelle de l'administration fédérale, du nouveau système S/4HANA, soit à fin 2024 / début 2025. D'ici là, la liste des créanciers et des débiteurs aura dû être revue et reliée à «SAP Geschäftspartner».

## Informatique de la Confédération

Recommandation de la Délégation des finances du 5 mars 2014 à l'attention du Conseil fédéral concernant l'**informatique de la Confédération**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

### *Développement du contrôle de gestion en matière informatique*

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

Le Conseil fédéral a rejeté la recommandation.

À la mi-novembre 2019, le Conseil fédéral a affirmé qu'un système de rapport centralisé avait été instauré avec la remise des rapports semestriels de l'UPIC au Conseil fédéral, à la Délégation des finances et aux CdG concernant les projets informatiques clés. Par contre, le Conseil fédéral a rejeté l'idée d'une centralisation des responsabilités pour les projets informatiques clés au motif qu'elle créerait de nouveaux risques et que les unités administratives compétentes se sentiraient moins responsables de la réussite d'un projet. De plus, il a souligné avoir déjà édicté les dispositions ad hoc.

La Délégation des finances maintient globalement l'exigence d'un examen sur l'opportunité de centraliser le contrôle de gestion (pilotage et surveillance) au sein d'un seul service, surtout pour ce qui concerne les projets informatiques clés. Elle continue de poursuivre cet objectif à long terme.

La recommandation a été rejetée.

La Délégation des finances continue de poursuivre cet objectif à long terme.

Recommandation de la Délégation des finances du 5 mars 2014  
à l'attention du Conseil fédéral concernant l'**informatique**  
de la **Confédération**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

*Planification informatique à moyen terme*

Dans la perspective de la prochaine révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF), la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'examiner le potentiel d'amélioration du système actuel de pilotage financier de l'informatique et de mettre en œuvre une planification informatique à moyen terme qui soit contraignante pour l'ensemble de l'administration fédérale.

Pour que la planification de l'informatique à moyen et à long terme aboutisse à des règles contraignantes, il faut que les disciplines de planification «gestion stratégique de l'informatique» et «gestion de l'architecture d'entreprise» ainsi que la «gestion du portefeuille des projets informatiques» qui en découle soient opérationnelles et coordonnées entre elles.

Pour que la planification de l'informatique à moyen et à long terme aboutisse à des règles contraignantes, il faut en outre que les disciplines de planification telles que la «gestion de l'architecture d'entreprise» et la «gestion du portefeuille des projets informatiques» soient mises en place. Les travaux relatifs à la gestion de l'architecture informatique de la Confédération ayant été suspendus, l'établissement d'une planification complète des projets informatiques a été repoussé.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre a été retardée, car des éléments importants manquent pour la planification à moyen terme.

## Stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019

Recommandation de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 à l'attention du Conseil fédéral concernant la **stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

### *Pilotage et gestion centralisés*

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

Pour que la planification de l'informatique à moyen et à long terme aboutisse à des règles contraignantes, il faut que les disciplines de planification «gestion stratégique de l'informatique» et «gestion de l'architecture d'entreprise» ainsi que la «gestion du portefeuille des projets informatiques» qui en découle soient opérationnelles et coordonnées entre elles. Ce n'est pas encore le cas à l'échelon de la Confédération. En décembre 2017, le Conseil fédéral a refusé de mettre en place une gestion centralisée du portefeuille des projets informatiques, préférant une gestion harmonisée dans toute l'administration fédérale.

La recommandation a été acceptée sur le principe. S'agissant de l'architecture informatique au niveau de la Confédération et du rôle de l'UPIC, la mise en œuvre est pour l'instant incertaine.

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

La Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'examiner si les compétences et le pouvoir d'instruction de l'UPIC sont définis de façon suffisamment claire dans l'OIAF et s'ils peuvent être étendus, et de définir le rôle qui doit être attribué au Conseil informatique de la Confédération (CI).

À la fin de 2019, le Conseil fédéral n'avait pas encore clos ses discussions sur la gouvernance informatique et donc sur le rôle des organes informatiques actuels, à savoir l'UPIC et l'OFIT.

S'agissant du cyberspace, le DFF soumettra au Conseil fédéral au cours du premier semestre 2020 un projet de révision de l'OIAF, dans le contexte du développement du Centre de compétences pour la cybersécurité (Cyberordonnance).

La recommandation a été acceptée. La mise en œuvre est différée, le Conseil fédéral n'ayant pas clos ses discussions sur la gouvernance informatique.

Recommandation de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 à l'attention du Conseil fédéral concernant la **stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

### *Architecture de l'informatique de la Confédération*

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

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

Les mesures demandées par la Délégation des finances sont déjà prévues par la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019. La mise en place d'une gestion de l'architecture informatique fédérale, y compris une planification à moyen terme de l'architecture de l'informatique à l'échelon de la Confédération, a dû être différée et n'a pu jusqu'ici être réalisée.

Au printemps 2018, le DFF a suspendu les travaux concernant la gestion de l'architecture informatique de la Confédération. Même après avoir été plusieurs fois remanié, le projet n'a pas réussi à obtenir le soutien nécessaire au sein de l'administration fédérale, plusieurs départements considérant que le rapport coût / utilité d'une architecture commune n'était pas optimal.

En revanche, des travaux ont été lancés dans différents domaines (standardisation des outils de travail, conventions et de modèles, conception de l'architecture dans les départements et les offices et, avant tout, dans le cadre des projets comme DaziT, GENOVA et SUPERB). Les résultats de ces travaux sont recueillis et regroupés au fur et à mesure. La planification à moyen terme de l'architecture est établie par les départements responsables (cf. ci-dessus les décisions concernant la gestion du portefeuille des projets informatiques).

La recommandation a été acceptée.

La mise en place s'effectue actuellement au sein de différents domaines; les travaux concernant une future architecture informatique fédérale sont pour l'instant suspendus.

---

Recommandation de la Délégation des finances du 25 septembre 2015  
à l'attention du Conseil fédéral concernant **la stratégie informatique  
de la Confédération pour les années 2016 à 2019**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

---

L'UPIC a en outre présenté à la Conférence des secrétaires généraux une vue d'ensemble des applications à remplacer. De leur côté, les départements examinent les synergies qui pourraient être exploitées. Selon les bases de la nouvelle stratégie informatique de la Confédération 2020 – 2023, la mise en place d'une gestion de l'architecture de l'informatique est prévue en tant que discipline de planification, ce qui est indispensable dans le contexte de la transformation numérique.

---

## Recommandations en suspens adressées au DETEC

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

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

### *Suppression d'une subvention mineure*

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

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

C'est pourquoi le DETEC étudie, avec les cantons, l'opportunité de mettre en place une autre solution afin que la modification nécessaire puisse être effectuée tout en maintenant le niveau de qualité actuel. En juin 2019, la nouvelle cheffe du DETEC a informé la DélFin du fait qu'une nouvelle forme juridique allait être créée pour le Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois et que le dépôt commun regroupant les contributions de la Confédération et des cantons auprès de la Confédération allait être clos. Une convention de prestations conclue entre l'OFEV et la CFP est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

La DélFin a été quelque peu étonnée du montant des charges administratives occasionnées par la solution appliquée par le DETEC et les cantons. Elle discutera à nouveau de la mise en œuvre de la recommandation avec la cheffe du DETEC.

Le DETEC a accepté la recommandation.

La recommandation a été partiellement mise en œuvre. La DélFin discutera de nouveau de ce point avec la cheffe du DETEC, car les coûts administratifs de cette mise en œuvre sont très élevés.

## c) Recommandations liquidées en 2019

### Contrôle des achats

Recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

#### *Approuver et publier le nouveau rapport complet*

- La Délégation des finances invite le Conseil fédéral,
- à approuver – et non plus simplement à en prendre acte –, à partir du rapport 2017, le nouveau rapport complet «Controlling des achats» destiné au Conseil fédéral et à la Délégation des finances, en se fondant sur l'annexe 3A de l'Org-OMP, avant de le transmettre à la Délégation des finances, assorti de sa propre appréciation et d'indications sur les éventuelles mesures décidées par le Conseil fédéral;
  - à publier, à partir du rapport 2017, systématiquement le rapport complet, afin d'accroître encore la transparence dans le domaine des acquisitions de l'administration fédérale.

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a informé la Délégation du fait qu'il approuvait cette recommandation.

Pour des raisons liées au respect des niveaux hiérarchiques, le Conseil fédéral continuera d'uniquement prendre acte du rapport complet (art. 23b, al. 5, Org-OMP). Il ne répond donc pas à la demande de la Délégation des finances, qui souhaitait qu'il approuve ce rapport.

Le document intitulé «Reporting Set Beschaffungscontrolling 2018» a été publié sur la page Internet de la Conférence des achats de la Confédération (CA), une fois que le Conseil fédéral en a eu pris connaissance. Il en ira de même pour tous les documents de ce type.

Ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante:

[www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/oeffentliches-beschaffungswesen/gemeinsamer-jahresbericht.html](http://www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/oeffentliches-beschaffungswesen/gemeinsamer-jahresbericht.html)

La recommandation a été en partie acceptée.

**La recommandation a été mise en œuvre à l'automne 2019.**

Le Conseil fédéral continue à prendre connaissance du set de reporting; il ne l'approuve pas.

---

Recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017  
à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats**

Avis du Conseil fédéral  
Appréciation de la Délégation des finances

État

---

*Rapport annuel des services d'achat centraux de la Confédération*

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral à faire en sorte que, à partir de 2018, les services d'achats centraux de la Confédération – du moins les trois principaux d'entre eux (Armasuisse, l'OFROU et l'OFCL) – établissent et publient un rapport annuel conjoint sur les marchés publics qu'ils adjugent, sur le modèle du rapport annuel de l'OFROU.

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a informé la DélFin du fait qu'il approuvait cette recommandation.

Le 20 septembre 2019, le premier rapport annuel conjoint des services d'achat centraux de la Confédération a été publié en même temps que le set de reporting («Reporting Set Beschaffungscontrolling 2018»).

[www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/oeffentliches-beschaffungswesen/gemeinsamer-jahresbericht.html](http://www.bkb.admin.ch/bkb/fr/home/oeffentliches-beschaffungswesen/gemeinsamer-jahresbericht.html)

La recommandation a été acceptée.

**La recommandation a été mise en œuvre à l'automne 2019.**