



# 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 2021

du 10 mars 2022

---

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

Conformément à l'art. 51 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10) nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année 2021. Nous vous demandons d'en prendre acte.

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.

10 mars 2022 Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président: Thomas Hefti, conseiller aux États

La vice-présidente: Ursula Schneider Schüttel, conseillère nationale

## Condensé

***Dans son rapport d'activité 2021, la Délégation des finances (DélFin) fait état de la haute surveillance financière que le Parlement exerce sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale et d'autres organes qui assument des tâches de la Confédération. Le rapport donne un aperçu des activités de la délégation et sert de compte rendu à l'intention des Commissions des finances.***

### **Structure du rapport**

*Dans le présent rapport d'activité annuel, la DélFin rend compte, en particulier, des thèmes essentiels qu'elle a examinés. En font partie l'approbation de crédits urgents et des dépassements de crédit (chap. 2) ainsi que les questions de personnel (chap. 3). Les thèmes transversaux comprennent les rapports du CDF et de l'administration sur les crédits COVID-19 (chap. 4.1), la numérisation et l'informatique (chap. 4.2) et certains aspects des marchés publics de la Confédération (chap. 4.3). Les thèmes principaux des départements sont présentés au chap. 5. Il s'agit notamment de certains crédits COVID-19, de quelques projets TNI clés, des cautionnements de la Confédération pour des navires de haute mer ou de la dissociation des activités du groupe d'armement RUAG.*

*Les chapitres consacrés au mandat et à l'organisation de la DélFin (chap. 6) et aux relations avec le CDF (chap. 7) donnent des informations concernant les méthodes de travail. Les recommandations en suspens que la DélFin a formulées à l'intention du Conseil fédéral et à l'administration ainsi que celles liquidées en 2021 se trouvent en annexe.*

### **Thèmes principaux**

*La haute surveillance concomitante dans les domaines concernés par des crédits COVID-19 a également marqué l'année 2021. Quatre nouveaux crédits urgents d'un montant total de 322 millions de francs ont été soumis à la DélFin. Les unités administratives concernées ont continué de rendre compte trimestriellement à la DélFin de l'utilisation des crédits et des mesures visant à prévenir les abus. Début 2021, la délégation a décidé de se concentrer sur quelques thèmes particuliers en réduisant les rapports trimestriels dans certains domaines, tout en les étendant dans d'autres afin de s'informer des mesures supplémentaires prises concernant certains objets.*

*Deux fois par an, l'administration présente à la DélFin des rapports sur l'état d'avancement des projets informatiques importants. En 2021, de nombreux programmes et projets ont été traités de manière approfondie lors d'entretiens avec les cheffes et chefs de département. Les entretiens avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) ont été mis de nombreuses fois à l'ordre du jour en 2021. Aux fins d'une meilleure gestion du temps, la DélFin a institué une sous-délégation consacrée aux projets du DDPS pour 2022.*

*La DélFin a mis l'accent sur la transformation numérique au sein de l'administration fédérale sous la direction de la Chancellerie fédérale, ainsi que sur le renforcement*

*de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes s'agissant de la mise à disposition de prestations numériques des autorités (numérisation verticale).*

*La cybersécurité gagne de plus en plus en importance. La délégation a consacré plusieurs séances à examiner, avec les responsables, la question de savoir comment la cybersécurité devait être organisée au niveau fédéral, qui devait assumer quelles tâches et qui devait disposer de quelles compétences décisionnelles. La question des ressources, qui est essentiellement une question d'effectifs, a également été évoquée à plusieurs reprises.*

*Pour ce qui est des cautionnements de la Confédération pour des navires de haute mer battant pavillon suisse, la DélFin a clarifié différentes questions en suspens avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et d'autres parties prenantes pendant l'année sous revue. Compte tenu de la réduction du nombre de navires de haute mer cautionnés et de l'importance décroissante de ces navires pour l'approvisionnement du pays, le DEFR a l'intention de dissoudre l'organisation de crise pour la surveillance financière des navires de haute mer restants et de la replacer sous la responsabilité de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays. Par conséquent, la délégation contrôlera et, au besoin, adaptera l'intensité de son suivi sur cette question en 2022. Une recommandation du rapport d'enquête de la DélFin de 2019 est encore en suspens.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>6</b>
<b>2 Crédits</b>	<b>7</b>
2.1 Crédits urgents	7
2.1.1 Traitements prometteurs contre le COVID-19	7
2.1.2 Offensive nationale contre le coronavirus	8
2.1.3 Allocation pour perte de gain	8
2.2 Compte 2021 de la Confédération: dépassements de crédit	8
<b>3 Affaires de personnel</b>	<b>9</b>
3.1 Arrangement 2015	9
3.2 Formes de travail flexibles et partage de postes de travail	10
3.3 Consultation de l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF	11
<b>4 Thèmes transversaux</b>	<b>11</b>
4.1 COVID-19: comptes rendus des départements et du CDF	11
4.2 Numérisation et cybersécurité	13
4.2.1 Dimensions horizontale, verticale et internationale de la numérisation	13
4.2.2 Cybersécurité et cyberdéfense	16
4.2.3 Haute surveillance financière sur les projets TNI clés	19
4.3 Marchés publics de la Confédération	20
4.3.1 Controlling et stratégie des achats	20
4.3.2 Audits de prix	21
4.3.3 Prévention de la corruption	22
4.3.4 Dialogue avec les fournisseurs et gestion des fournisseurs	22
<b>5 Thèmes principaux par département</b>	<b>23</b>
5.1 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	23
5.2 Département fédéral de l'intérieur (DFI)	24
5.2.1 COVID-19: acquisition de médicaments, financement de la vaccination	24
5.2.2 COVID-19: allocation pour perte de gain	25
5.2.3 COVID-19: mesures de soutien au domaine culturel	26
5.2.4 COVID-19: accueil extra-familial pour les enfants	26
5.3 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	27
5.3.1 COVID-19: Pharmacie de l'armée, acquisitions et logistique	27
5.3.2 Projets les plus importants du DDPS	28
5.3.3 Programme «Dissociation des prestations informatiques de base au DDPS»	28

5.3.4	Programme «Système national d'échange de données sécurisé»	29
5.3.5	Programme «Maintenance de la valeur de Polycom»	30
5.3.6	Dissociation des activités et développement de RUAG	30
5.4	Département fédéral des finances (DFF)	31
5.4.1	Projet TNI clé SUPERB)	31
5.4.2	Projet TNI clé DaziT et OFDF	32
5.5	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)	33
5.5.1	Projet TNI clé SIPACfuture	33
5.5.2	Crédits COVID-19 (cautionnements solidaires)	34
5.5.3	COVID-19: indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail	36
5.5.4	COVID-19: contributions fédérales aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur	38
5.5.5	Cautionnements fédéraux pour les navires de haute mer battant pavillon suisse	40
5.6	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	43
5.6.1	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et étape d'aménagement 2035	43
5.6.2	COVID-19: compagnies aériennes, entreprises connexes et Skyguide	44
<b>6</b>	<b>Mandat et organisation de la DélFin</b>	<b>46</b>
6.1	Tâches et compétences de la Délégation des finances	47
6.2	Relations entre la haute surveillance et la surveillance	48
6.3	Coordination avec les commissions de haute surveillance	48
6.4	Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets	49
<b>7</b>	<b>Relations avec le CDF</b>	<b>50</b>
7.1	Rapports du CDF sur ses propres activités	50
7.1.1	Rapport annuel et comptes annuels 2020	50
7.1.2	Programme annuel 2021	50
7.1.3	Budget 2022	51
7.2	Haute surveillance exercée par la Délégation des finances sur le CDF	51
	<b>Liste des acronymes</b>	<b>53</b>
	<b>Recommandations</b>	<b>56</b>

# Rapport 2021

## 1 Introduction

La Délégation des finances (DélFin) est une délégation permanente des Commissions des finances des Chambres fédérales (CdF). Elle se compose de trois conseillers nationaux et de trois conseillers aux États, tous membres des CdF et nommés par celles-ci pour la durée d'une législature.

Selon l'art. 51, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10), la DélFin examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération. Elle exerce des compétences dans cinq domaines. Elle est appelée à donner son assentiment à des questions portant sur des rémunérations de cadres de plus haut niveau. Elle peut prendre des décisions au nom et pour le compte du Parlement en matière de crédit dans certaines conditions. Elle examine les rapports de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle exerce la surveillance concomitante sur la gestion financière du Conseil fédéral. Enfin, elle peut adresser des corapports sur les messages du Conseil fédéral aux CdF ou à d'autres commissions parlementaires. Cet examen comprend également les aspects financiers de la sécurité de l'État et du renseignement, conformément à la convention d'août 2009 passée entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG). La Délégation des finances fixe elle-même la procédure et les sujets de ses évaluations. Son activité de haute surveillance ne remplace pas le devoir de surveillance du Conseil fédéral sur les finances de la Confédération.

La Délégation des finances 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. Cette manière de faire lui permet d'exercer son influence à temps 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. La DélFin observe les critères de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances et des activités relatives à la gestion financière de la Confédération (art. 52, al. 2, LParl).

En cas d'urgence, la DélFin donne son assentiment au Conseil fédéral pour des crédits additionnels ou des crédits supplémentaires ainsi que pour des dépassements de crédit, lorsque ceux-ci s'élèvent à cinq millions de francs ou plus conformément aux articles 28 et 34 de la loi sur les finances (LFC, RS 611.0).

Le caractère concomitant de sa haute surveillance a conduit la DélFin à s'intéresser à un grand nombre de sujets très différents sur l'ensemble de l'année. Dans le présent rapport d'activité, la DélFin a sélectionné ceux qui ont donné lieu à des discussions ou à des remarques critiques durant l'année écoulée. Le rapport reflète la situation à la fin de l'année 2021. Les informations supplémentaires plus récentes sont explicitement indiquées.

## **2 Crédits**

### **2.1 Crédits urgents**

Par les messages concernant les suppléments I et II au budget, le Conseil fédéral soumet au Parlement, pour une année, des demandes de crédits supplémentaires aux crédits budgétaires (paiements) et des demandes de crédits additionnels (engagements).

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

#### **2.1.1 Traitements prometteurs contre le COVID-19**

Dans le cadre d'une annonce tardive relative au supplément I au budget 2021 (21.007), le Conseil fédéral a demandé le 14 avril 2021 aux CdF d'approuver deux crédits supplémentaires de 150 millions de francs et à la DélFin de libérer une partie urgente de ces deux crédits, à savoir 90 millions de francs pour financer de nouveaux traitements importants contre le coronavirus.

Une avance de 60 millions de francs concernait le crédit dédié aux médicaments contre le COVID-19 et aux prestations de vaccination. Il a été sollicité pour acquérir des traitements prometteurs contre le COVID-19 (notamment les traitements combinés par anticorps monoclonaux). Ces traitements doivent servir aux personnes qui ne peuvent pas être vaccinées pour diverses raisons ou pour lesquelles la vaccination s'avère insuffisante. L'avance de 30 millions de francs sur un nouveau crédit a été sollicitée pour la fabrication et le développement de médicaments contre le COVID-19. Les modifications de la loi sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19, RS 818.102) entrées en vigueur le 20 mars 2021 ont élargi les possibilités d'intervention de la Confédération. Elle peut désormais soutenir la fabrication de médicaments prometteurs pour lutter contre le COVID-19 et réaliser les investissements nécessaires à cet effet.

Le 26 avril 2021, la DélFin a examiné attentivement la proposition du Conseil fédéral lors d'une séance extraordinaire. Avant de prendre sa décision, elle s'est entretenue avec le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la directrice de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). S'appuyant sur les documents fournis et les informations données lors de l'entretien, la DélFin a examiné la légalité, la nécessité et la prévisibilité des deux demandes ainsi que les possibilités de compensation. Elle a reconnu le caractère urgent d'une partie des deux crédits et a approuvé les deux avances qui s'élèvent au total à 90 millions de francs. Cette somme a été à la disposition du DFI et de l'OFSP à compter de la décision de la DélFin. L'octroi du crédit provisoire a ensuite été soumis à l'examen par les CdF, puis à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans le cadre du supplément I au budget 2021 (21.007).

### **2.1.2 Offensive nationale contre le coronavirus**

Le Conseil fédéral a soumis aux CdF le 13 octobre 2021, dans une annonce tardive relative au supplément II au budget 2021 (21.042), un crédit supplémentaire de 96,2 millions de francs destiné à financer, au mois de novembre 2021, une offensive nationale contre le coronavirus. Il a été demandé à la DélFin de libérer une partie urgente de ce crédit, à savoir 50 millions de francs.

La délégation a examiné attentivement la demande du Conseil fédéral dans le cadre d'une séance extraordinaire qui s'est tenue le 19 octobre 2021. Avant de rendre sa décision, elle a eu une discussion approfondie avec le secrétaire général du DFI et la directrice de l'OFSP. Compte tenu des informations livrées et des explications reçues lors de la séance extraordinaire, la DélFin a étudié non seulement la légalité, la nécessité et la prévisibilité de la demande, mais aussi et surtout son caractère urgent; elle a également discuté, avec le DFI, de la possibilité de compenser une plus grande partie de ce crédit de 50 millions de francs au moyen d'autres crédits votés précédemment par le Parlement. La DélFin a reconnu qu'il était urgent d'octroyer le crédit provisoire demandé par le Conseil fédéral et a donc libéré le montant souhaité. La Confédération a ainsi pu conclure très rapidement des conventions avec les cantons, alors même que certains versements à ces derniers ne seront effectués qu'en 2022. La DélFin a considéré que l'offensive en faveur de la vaccination n'a de sens que si elle permet d'augmenter le taux de vaccination avant les fêtes de fin d'année. L'avance a ensuite été examinée par les CdF, puis approuvée par l'Assemblée fédérale dans le cadre du supplément II au budget 2021 (21.042).

### **2.1.3 Allocation pour perte de gain**

Le 17 décembre 2021, le Parlement a décidé de prolonger la durée de validité de l'allocation pour perte de gain COVID-19 jusqu'au 31 décembre 2022. Comme la décision du Parlement va au-delà de ce qu'a prévu le Conseil fédéral, elle entraîne des frais supplémentaires de 1,69 milliard de francs, dont 182 millions ont été sollicités sous forme d'avance. La demande du Conseil fédéral a fait l'objet d'un examen le 18 janvier 2022 dans le cadre d'une séance extraordinaire. La DélFin a eu à cette occasion un entretien avec le secrétaire général du DFI et des représentants de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Elle a été convaincue par les informations fournies et a libéré le montant requis. L'octroi du crédit provisoire sera soumis à l'examen par les CdF, puis à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans le cadre des travaux relatifs au supplément Ia au budget 2022.

## **2.2 Compte 2021 de la Confédération: dépassements de crédit**

Si les délais ne permettent pas au Conseil fédéral de demander des crédits supplémentaires pour des charges ou des dépenses d'investissement, il peut dépasser les crédits autorisés avec l'assentiment préalable de la DélFin. L'assentiment n'est pas nécessaire lorsque le montant de la charge ou de la dépense d'investissement ne dépasse pas

5 millions de francs (art. 36, al. 1, de la loi sur les finances, LFC, RS 611.0). Le Conseil fédéral soumet tous les dépassements de crédit à l'Assemblée fédérale pour approbation ultérieure dans le cadre du compte d'État (art. 36, al. 5, LFC).

Fin 2021, le Conseil fédéral a proposé à la DélFin d'approuver un dépassement de crédit au budget 2021 d'un montant de 29,9 millions de francs pour le remboursement partiel d'un bénéfice confisqué. À la mi-janvier 2022, la DélFin s'est entretenue avec la directrice de l'Administration fédérale des finances (AFF) et le chef du service juridique du Département fédéral des finances (DFF). Elle a confirmé la légalité, la nécessité, l'imprévisibilité et l'urgence du dépassement de crédit et l'a approuvé.

Conformément à l'art. 35, al. 6, de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA, RS 956.1), les valeurs patrimoniales confisquées sont dévolues à la Confédération, pour autant qu'elles ne reviennent pas aux parties lésées. À l'automne 2021, la FINMA a décidé que le montant confisqué et comptabilisé par la Confédération comme un revenu extraordinaire (134 millions de francs inscrits au compte d'amortissement) devait être réduit du montant des indemnités versées. Sur la base de cette décision entrée en force, la Confédération est tenue de rembourser 29,9 millions de francs. En approuvant le dépassement de crédit, la DélFin a également permis d'éviter le versement d'intérêts moratoires.

### **3 Affaires de personnel**

#### **3.1 Arrangement 2015**

Conformément aux chiffres 2.1 et 2.2 de l'Arrangement 2015 entre la DélFin des Chambres fédérales et le Conseil fédéral sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel (Arrangement 2015), les départements soumettent à la DélFin pour approbation le classement de postes dans les classes de salaires 32 et supérieures ainsi que les changements de dénomination de certaines fonctions, ceci avant leur entrée en vigueur. Les propositions en question passent d'abord par un processus d'évaluation de la fonction par l'Office fédéral du personnel (OFPER), le DFF et la DélFin à l'issue duquel ces instances donnent leur assentiment avant d'être soumises au Conseil fédéral.

Pour quelques dossiers, la DélFin a constaté que la recommandation de classification de l'OFPER était différente de la décision de classification du chef du DFF. Lors de sa séance du 31 mars 2021, la DélFin s'est entretenue avec la directrice de l'OFPER à ce sujet. Il a été convenu qu'en cas de divergence d'opinions, l'OFPER fait rapidement parvenir à la DélFin l'ensemble des raisonnements et réflexions sur lesquels l'OFPER s'appuie pour établir sa recommandation de classification. Pour le traitement des demandes de classification complexes, il est prévu que la délégation invite à chaque fois une représentation de l'OFPER durant sa séance.

### 3.2 Formes de travail flexibles et partage de postes de travail

Le monde du travail est en constante évolution. Les progrès technologiques permettent de nouveaux modèles d'organisation. Il est désormais possible d'effectuer ses tâches indépendamment du lieu et de l'heure. Cette tendance à la flexibilisation a été encore accentuée par le recours étendu au télétravail durant la pandémie de coronavirus.

Fin 2020, le Conseil fédéral a adopté le modèle cible concernant le développement de formes de travail flexibles. Cette approche globale permet de lier de manière optimale la dimension humaine, la technologie et l'infrastructure. Elle vise à accroître la productivité et l'efficacité de l'administration fédérale, tout en promouvant un environnement de travail moderne et attrayant. Le Conseil fédéral a également adopté en décembre 2020 le concept pour l'introduction du partage de postes de travail (*desk sharing*).

La flexibilisation des formes de travail et la mise en place de bureaux partagés sont étroitement liées à la question de la numérisation et aux conséquences de la pandémie de coronavirus, deux thèmes transversaux suivis avec beaucoup d'attention par la DélFin. Celle-ci a procédé tout au long de l'année à plusieurs entretiens pour être informée des exigences organisationnelles, techniques et infrastructurelles sur lesquelles seront développées les formes de travail flexibles ainsi que sur la mise en place des mesures prévues.

Avec la directrice de l'OFPER, les discussions ont porté sur les modifications à apporter à l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) pour les aspects relatifs à la forme et au temps de travail, à la protection de la santé et au remboursement des frais. Elles ont également concerné les outils qui peuvent être mis à la disposition du personnel pour l'accomplissement de ses tâches en télétravail, à quelles conditions et avec quelles conséquences financières.

La DélFin a examiné avec le directeur de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) les contraintes liées à l'introduction du partage de bureaux pour les postes de travail standard en Suisse qui ne sont pas liés à une infrastructure technique ou structurelle spécifique. La DélFin s'est intéressée à l'impact que pourrait avoir à moyen terme le concept du Conseil fédéral sur les besoins en locaux (location et nouvelles constructions) et au potentiel d'économies que l'OFCL escompte faire dans le portefeuille immobilier relevant de son domaine de compétence.

Les aspects concernant la révision des dispositions pertinentes en matière informatique et les éventuelles conséquences financières, de même que l'équipement informatique de base pour les postes de travail partagés et l'extension de l'offre de support pour les utilisateurs des services standard informatiques ont été abordés avec le chancelier de la Confédération et le délégué à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique (délégué TNI).

La fin de la mise en place des mesures concernant le développement de formes de travail flexibles et l'introduction du *desk sharing* est prévue pour 2022. La DélFin va ainsi continuer à suivre ce dossier. Elle a remarqué que le modèle cible et le concept

de *desk sharing* ne couvrent qu'une partie de ce que demande la motion 20.4338 «Travailler à la Confédération de manière plus durable grâce aux expériences réalisées lors de la crise du COVID-19» déposée par la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) et acceptée par le Conseil des États le 9 juin 2021.

### **3.3 Consultation de l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF**

Conformément au chiffre 4 de l'Arrangement 2015, les départements compétents soumettent à la DélFin pour avis les nouveaux actes législatifs en matière de personnel édictés par leurs entités décentralisées (par ex. règlements ou ordonnances sur le personnel) et les modifications de ces actes, ceci avant de les proposer au Conseil fédéral. La DélFin prend position dans un délai d'un mois. Cette règle s'applique aux entités de la Confédération devenues autonomes dont le personnel est soumis à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1) ou dont les dispositions spéciales prévoient des rapports de travail de droit public sous la responsabilité suprême du Conseil fédéral.

La DélFin avait examiné en 2020 une première révision de l'Ordonnance sur le personnel du domaine des EPF (OPers-EPF, RS 172.220.113) (cf. chap. 3.1.2 du rapport d'activité 2020, FF 2021 1690). Elle n'avait pas eu d'objections quant aux modifications prévues, mais avait signifié son souhait d'harmonisation des dispositions applicables en matière d'invalidité professionnelle, de rente transitoire et de prime de fidélité.

Lors de sa séance du mois de novembre 2021, la DélFin a examiné la seconde étape de la révision de l'OPers-EPF. Elle a pris connaissance de l'abrogation des articles relatifs à l'invalidité professionnelle et à la prime de fidélité après cinq ans, de la limitation du cercle des ayants droit potentiels à une rente transitoire et de la diminution de la participation de l'employeur au financement de la rente transitoire, de manière analogue à la Confédération.

Lors de l'entretien avec le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), la DélFin a également pu constater que la révision avait tenu compte d'autres éléments, comme l'extension du congé de paternité ou le nouveau congé de prise en charge d'enfants gravement atteints dans leur santé, contribuant ainsi à harmoniser les réglementations figurant dans l'OPers-EPF et celles applicables à l'administration fédérale.

## **4 Thèmes transversaux**

### **4.1 COVID-19: comptes rendus des départements et du CDF**

Au printemps 2020, la DélFin avait approuvé des crédits urgents pour un total de 41,5 milliards de francs destinés à lutter contre la pandémie de COVID-19 et à atténuer les effets de cette pandémie sur l'économie et sur la société. En parallèle, la

DélFin avait exigé du Conseil fédéral qu'il garantisse que les moyens octroyés iraient uniquement aux personnes qui pouvaient y prétendre et qu'il poursuive systématiquement tout abus. Elle a souligné qu'elle suivait très attentivement, en étudiant les rapports réguliers que lui remettraient les départements, la manière dont les fonds seraient utilisés et dont les abus seraient sanctionnés dans les domaines pour lesquels elle avait approuvé des crédits urgents. Depuis le milieu de 2020, la DélFin se penche également sur les garanties et crédits accordés par le Parlement au secteur aérien (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 4.1).

### *Comptes rendus des départements à la DélFin*

Depuis le début 2021, la DélFin concentre ses activités de surveillance financière concomitante sur les domaines dans lesquels le volume des financements octroyés est important ou qui comportent de grands risques en matière de finances, d'abus et de réputation; ces domaines comprennent les contributions fédérales pour le financement de la vaccination et l'acquisition de médicaments contre le COVID-19 (chap. 5.2.1), l'allocation pour perte de gain dans le cadre du COVID-19 (chap. 5.2.2), les acquisitions et la logistique de la Pharmacie de l'armée (chap. 5.3.1), les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (chap. 5.5.2), les mesures prises dans le cadre de l'assurance-chômage et les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (chap. 5.5.3), le soutien aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur (chap. 5.5.4) ainsi que les garanties pour les entreprises de transport aérien, le soutien des entreprises connexes et le refinancement de Skyguide SA (chap. 5.6.2).

Les départements compétents informent la DélFin, dans le cadre de rapports trimestriels, de l'évolution et de l'état des bases légales pertinentes, des crédits et de leur utilisation, de l'exécution des mesures décidées par la Confédération, de la manière dont les autorités fédérales compétentes assument leurs fonctions de surveillance et de contrôle et des mesures qu'elles mettent en œuvre pour prévenir, décourager et réprimer les abus. La plupart de ces rapports contiennent non seulement les données fournies par les unités administratives compétentes, mais également une appréciation générale du département et son estimation des risques pour chacun des domaines concernés. Tous les trimestres, le DFF informe en outre la DélFin de l'évolution de la situation pour l'ensemble des crédits budgétaires et des crédits d'engagement liés au COVID-19. La DélFin a également traité les priorités avec les membres compétents du Conseil fédéral et les représentants des unités administratives concernées.

La DélFin met également les rapports trimestriels qui lui sont soumis à la disposition des Commissions de gestion (CdG) et des CdF, avec lesquelles elle coordonne ses travaux. Au cours du deuxième semestre, les membres de la DélFin présentent de plus leurs conclusions oralement aux CdF.

En 2022, la DélFin entend également recevoir, par écrit, un compte rendu trimestriel de la part du DFI, du DFF, du DEFR, du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

## *Compte rendu du Contrôle fédéral des finances à la DélFin*

Durant l'année passée, le CDF a mené une série d'audits et de contrôles spéciaux en lien avec la pandémie de COVID-19 (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 4.1).

Depuis le début de l'année 2021, il a concentré de nouveau ses travaux sur les audits subséquents en se focalisant sur les questions relatives à l'efficacité des mesures visant à lutter contre la pandémie de COVID-19 (audits de prix, engagement de l'armée et de la protection civile) et sur la gestion des conséquences financières de la crise (cf. programme annuel 2021 du CDF). Dans le même temps, on continue de faire appel à son expertise en matière d'analyse des données, laquelle s'est renforcée depuis le début de la crise. La DélFin est informée régulièrement des principales conclusions du CDF, avant même que celui-ci ne publie ses analyses de données. Les rapports et analyses du CDF sont présentés dans les chapitres précédemment cités, pour autant qu'ils soient pertinents pour la haute surveillance financière.

## **4.2 Numérisation et cybersécurité**

### **4.2.1 Dimensions horizontale, verticale et internationale de la numérisation**

#### *Numérisation horizontale dans l'administration fédérale*

En 2020, le Conseil fédéral a pris d'importantes décisions concernant la transformation numérique de l'administration fédérale. Sur le principe, la DélFin a salué son projet de réorganisation, tout en soulignant que la mise en œuvre devait encore montrer si les nouvelles structures et les nouveaux processus étaient à même de relever les défis numériques et de résoudre plus rapidement que jusqu'alors les divergences d'intérêts au sein de l'administration fédérale (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 4.3.1).

En 2021, la DélFin s'est entretenue avec le chancelier de la Confédération et le délégué du Conseil fédéral à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique (délégué TNI) qui dirige le nouveau secteur TNI de la Chancellerie fédérale (ChF). Les discussions se sont concentrées sur le regard que le chancelier de la Confédération et le délégué TNI portent sur l'état et les défis de la numérisation, sur les nouveaux processus et sur la réorganisation du secteur TNI. Ont également été abordées la collaboration du délégué TNI avec le Centre national pour la cybersécurité (NCSC), le chargé de mission Administration numérique suisse (ANS) auprès de la Confédération et des cantons, les fournisseurs de prestations informatiques de l'administration fédérale et l'Office fédéral de la justice (OFJ), ainsi que la mise en œuvre des recommandations de la DélFin datant de 2014 et 2015.

Selon le nouveau modèle de gouvernance, ce n'est plus le Conseil fédéral, mais le chancelier de la Confédération qui est responsable de l'édition de directives, des services standard avec obligation d'acquisition, des projets clés et de la priorisation des ressources informatiques centralisées. Avant de prendre ses décisions, le chancelier consulte la Conférence des secrétaires généraux, qui consacre désormais une grande

partie de ses séances à la numérisation. En outre, le chancelier et le délégué TNI mènent régulièrement des rencontres bilatérales avec les personnes et unités organisationnelles mentionnées au paragraphe précédent.

À la mi-novembre 2021, le chancelier de la Confédération a présenté à la DélFin un bilan globalement positif des changements organisationnels. La réorganisation a permis d'accélérer les processus de décision et de renforcer l'engagement des départements. La réorganisation du secteur TNI a elle aussi avancé comme prévu.

Les défis que représente la numérisation pour l'administration fédérale restent toutefois très importants, même après la réorganisation. Ainsi, les départements et les offices sont toujours responsables de la conduite de la numérisation dans leurs domaines et de la gestion des projets correspondants. La pandémie de COVID-19 a clairement montré qu'il fallait encore engager de gros efforts pour accélérer la numérisation. À cet effet, il faut avant tout parvenir à un changement de culture fondamental au sein de l'administration fédérale (adaptation des processus, collaboration et coordination interdépartementales, disposition à l'innovation) et davantage coopérer avec l'économie privée (développement agile de prototypes). Il est également important de renforcer la position de l'administration fédérale face aux entreprises informatiques qui pratiquent le dumping ou qui ne fournissent pas les prestations contractuelles conformes à la qualité ou au délai convenus.

Un autre défi de taille est celui du cadre juridique de la numérisation. En effet, le droit ne peut plus suivre le rythme rapide de l'évolution technologique: il faut deux à quatre ans à la Confédération pour élaborer une base juridique, et une fois le processus législatif terminé, le marché propose déjà de nouveaux produits technologiques. Selon le chancelier de la Confédération, il ne faut pas attendre une évolution technologique pour procéder à une adaptation législative: les deux processus doivent suivre des chemins parallèles. Au milieu de l'année 2021, la DélFin a traité cette question et examiné celle de l'adaptation d'un guide de législation de l'OFJ, avec le directeur de l'OFJ de l'époque (cf. chap. 5.4.2).

En 2014, la DélFin a adressé des recommandations au Conseil fédéral, dans lesquelles elle demandait notamment de davantage centraliser le pilotage et la gestion de l'informatique (gouvernance), de créer une architecture des affaires et de l'informatique à l'échelle fédérale, de mettre en place une planification interdépartementale à moyen terme et d'adapter les bases légales (voir annexe). L'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI; RS 172.010.58), début 2021, a permis de satisfaire largement certaines demandes de la DélFin (gouvernance et adaptation des bases légales). D'autres demandes essentielles sont encore en suspens. La DélFin a critiqué le fait que la mise à jour de la stratégie de numérisation de la Confédération, les travaux relatifs à une architecture à l'échelle fédérale et l'introduction d'une planification informatique à moyen terme contraignante n'aient pas été considérés comme prioritaires dans le cadre du projet commun du secteur TNI pour 2021. Eu égard à l'application de méthodes agiles et de planifications continues, la DélFin estime indispensable que ces éléments s'appuient sur une stratégie, une architecture et une planification à moyen terme.

*Numérisation verticale de la Confédération, des cantons, des villes et des communes*

La pandémie de COVID-19 a montré qu'il y avait lieu de prendre des mesures dans le domaine de la numérisation verticale. En 2021, la DélFin a mené des entretiens à ce sujet avec le chef du DFF et le chargé de mission ANS, avec une délégation de la Conférence des gouvernements cantonaux et avec le directeur de l'OFJ.

Il n'existe actuellement aucune base constitutionnelle conférant à la Confédération la compétence générale de réglementer la collaboration avec les cantons dans le domaine informatique, raison pour laquelle la Confédération ne peut pas non plus définir des normes de numérisation à l'intention des cantons dans leur domaine de compétence. La solution adoptée par le Conseil fédéral et les cantons (ANS) prévoit pour l'instant l'instauration de normes communes non contraignantes et à plus long terme, l'éventuelle création d'une organisation dotée de compétences normatives, qui devrait permettre d'aboutir à une solution nationale par voie de concordat. D'autres options doivent également être examinées, notamment l'introduction d'une compétence transversale de la Confédération en matière de fixation des normes techniques. Quelle que soit la solution choisie parmi celles qui ont été citées, il faudra vraisemblablement procéder à une révision de la Constitution. Selon la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la numérisation verticale passera essentiellement, dans le système fédéraliste suisse, par une coopération de tous les niveaux étatiques et une procédure par étapes (instauration d'une plateforme politique, définition de normes uniformes, délégation de compétences à une autorité). Pour la DélFin, il importe surtout de savoir comment et dans quel délai la numérisation verticale peut être aménagée de manière juridiquement contraignante, comment les cantons, les villes et les communes entendent soutenir l'ANS et quelles sont les possibilités d'harmonisation des registres dans le domaine de compétence des cantons. Après l'entrée en vigueur de la convention-cadre de droit public concernant l'ANS (FF 2021 3030), début 2022, la DélFin attend du Conseil fédéral qu'il poursuive les travaux aussi bien sur la définition d'une base constitutionnelle que sur l'établissement d'un concordat entre la Confédération et les cantons. Elle se félicite en outre que la priorité soit donnée à des projets importants, comme la création d'interfaces pour l'échange de données dans la procédure administrative, une identité électronique nationale, un service national des adresses et l'utilisation de services en nuage.

*Dimension internationale de la numérisation (politique extérieure numérique de la Suisse)*

En automne 2021, le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a informé la DélFin des activités en cours dans le cadre de la politique extérieure numérique de la Suisse. Pour la Suisse, il est important de garantir la libre circulation des données et la souveraineté nationale en matière de données (capacité des autorités étatiques à réglementer l'utilisation des données et à faire respecter les règles correspondantes) et de réglementer l'exploitation des données. En outre, Genève doit se positionner comme un pôle du dialogue international sur la numérisation et la technologie. La DélFin continuera de suivre les développements dans ce domaine, car ils constituent une condition essentielle dans les efforts de numérisation de la Confédération et des cantons.

### *Appréciation de la DélFin*

Au cours de l'année sous revue, quelques progrès ont été réalisés s'agissant de la transformation numérique de l'administration fédérale et du projet Suisse numérique. La DélFin estime toutefois que ces progrès ne suffisent pas à relever les défis de la numérisation et que la Confédération agit dans l'ensemble trop lentement et avec trop d'hésitation. Les modèles et stratégies existants sont en grande partie de l'ordre de l'abstrait. Un changement de culture est nécessaire à tous les niveaux de l'administration fédérale, de sorte que l'introduction de nouveaux systèmes s'accompagne toujours d'une adaptation des processus.

## **4.2.2 Cybersécurité et cyberdéfense**

La DélFin se penche sur la cybersécurité et la cyberdéfense depuis 2015 (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 4.3.3). Entre-temps ces questions sont devenues prioritaires pour la délégation et ont été inscrites à l'ordre du jour de toutes ses séances (pour la séance de février, voir également les explications du rapport d'activité 2020). La DélFin a pris acte de huit rapports du CDF datant de 2020 et de 2021 concernant la cybersécurité et la cyberdéfense. Sur le plan thématique, l'accent a été mis sur l'organisation de la cybersécurité, y compris les compétences décisionnelles, sur la question des ressources ainsi que sur l'état de la cybersécurité dans des domaines importants (par ex. secteur financier, infrastructures critiques telles que les chemins de fer ou les installations électriques).

### *Organisation et ressources de la cybersécurité*

La DélFin a consacré plusieurs séances à la cybersécurité et a examiné, avec les responsables, la manière dont celle-ci doit être organisée au niveau fédéral ainsi que la répartition des tâches et des compétences décisionnelles. À la séance de novembre, elle a mené une discussion avec la Délégation du Conseil fédéral pour la cybersécurité (Délégation Cyber), qui se compose du chef du DFF (présidence) et des chefs du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du DDPS. Cette délégation est notamment responsable des questions stratégiques et se réunit régulièrement. Ses séances sont préparées par le délégué du Conseil fédéral à la cybersécurité, qui dirige également le NCSC. Pour la Délégation Cyber, la Suisse a fait des progrès considérables ces dernières années, notamment en comparaison internationale, même si de nombreuses questions restent en suspens et qu'elle devra encore relever un certain nombre de défis.

Les discussions ont montré à la DélFin que le Conseil fédéral accorde une grande attention à la thématique de la cybersécurité et de la cyberdéfense. La cybersécurité est une tâche gouvernementale qui ne peut être traitée uniquement par l'administration. La DélFin salue donc expressément le fait que le Conseil fédéral ait institué une délégation ad hoc, qui s'occupe de manière intensive des diverses questions liées à la cybersécurité et qui porte les thèmes essentiels devant le Conseil fédéral.

Comme la DélFin l'a déjà souligné, le délégué à la cybersécurité doit disposer d'une vue d'ensemble et, en cas de cyberattaque, pouvoir intervenir rapidement et de ma-

nière préventive. Pour ce faire, il doit disposer des compétences décisionnelles nécessaires. À la séance de juin, lors d'une discussion avec le délégué sur ses expériences passées, celui-ci a estimé que ses compétences étaient suffisantes pour pouvoir travailler efficacement.

La DélFin a pris acte de diverses décisions d'ordre organisationnel. Le 20 avril 2021, la cheffe du DDPS a défini la nouvelle «Stratégie cyber» du DDPS, qui fixe ainsi le socle de la stratégie de ce département en matière de cybersécurité pour les années 2021 à 2024. Le Conseil fédéral a également pris des décisions concernant le commandement Cyber de l'armée, qui découle d'une réorganisation de la Base d'aide au commandement de l'armée (BAC).

Eu égard à la menace croissante que représentent les cyberattaques, la DélFin estime qu'une organisation Cyber doit être rapidement mise sur pied à l'échelon de la Confédération. Il faut donc établir des priorités parmi les effectifs disponibles. Le 28 avril 2021, le Conseil fédéral a provisoirement renoncé, sur la proposition du DFF, à pourvoir les postes restants pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018 – 2022. Il a chargé le DFF (NCSC) de réévaluer les besoins, en collaboration avec les départements concernés, en tenant compte de l'évaluation de l'efficacité de la SNPC, de sa nouvelle conception et de l'évaluation de l'organisation de la Confédération dans le domaine des cyberrisques, et de présenter ses résultats au Conseil fédéral d'ici la fin du mois de juin 2022.

La DélFin a pris acte de la décision du Conseil fédéral. Pour elle, il reste clairement nécessaire de renforcer les effectifs dans le domaine de la cybersécurité. Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, elle a souligné que ce dernier devait absolument accorder au NCSC le soutien politique et financier nécessaire, compte tenu de la menace. Les dépenses de cybersécurité constituent des investissements judicieux pour la sécurité de la Suisse. La DélFin comprend toutefois qu'il faille d'abord analyser la situation en détail et élaborer la nouvelle SNPC avant de pourvoir les derniers postes. Il s'agit notamment de savoir si les postes doivent être rattachés directement au NCSC ou s'il faut les décentraliser au sein des unités administratives.

### *Cyberrisques dans les domaines des chemins de fer et de l'électricité*

La DélFin s'est penchée sur les cyberrisques liés à certaines infrastructures critiques, comme les domaines des chemins de fer et de l'électricité. La situation du secteur financier a été examinée dans le rapport d'activité de l'année dernière; entre-temps, des progrès ont été réalisés.

Lors de la séance de mai, la DélFin a examiné, avec l'Office fédéral des transports (OFT), un rapport du CDF (20389) consacré à la résilience informatique des entreprises ferroviaires. Dans son rapport, le CDF est arrivé à la conclusion qu'il existe de grandes différences dans la sécurité des installations de commande des chemins de fer. Ainsi, certaines entreprises n'ont clairement pas atteint les valeurs minimales recommandées, alors que d'autres les ont dépassées. L'OFT a souligné qu'il incombait aux entreprises de sécuriser leurs installations. La DélFin a discuté du rapport avec la cheffe du DETEC en novembre, dans le cadre de l'entretien annuel, et a constaté que tant le département que l'office fédéral compétent étaient conscients du problème et que des mesures avaient été lancées.

Les conclusions d'un rapport de l'Office fédéral de l'énergie daté du 28 juin 2021 et consacré à la cybersécurité et à la résilience dans le secteur suisse de l'approvisionnement en électricité sont plus sévères: ce rapport montre notamment que certaines entreprises d'électricité n'ont pas réellement pris conscience du problème. Selon le rapport, la Suisse est également en retard par rapport aux autres pays européens en ce qui concerne les règles en vigueur en matière de cybersécurité. Pour la DélFin, le secteur doit s'attaquer de toute urgence à ces problèmes et trouver des solutions. Une panne de courant de longue durée aurait de graves conséquences pour la Suisse. L'obligation de communiquer toute attaque contre une infrastructure critique et la mise en place de conditions claires pour garantir la cybersécurité sont des mesures de protection essentielles; il est indispensable que l'information soit transmise rapidement afin que des mesures puissent être prises immédiatement. Le 12 janvier 2022, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à l'introduction d'une obligation de signaler les cyberattaques contre les infrastructures critiques. La DélFin, qui s'est déjà penchée sur cette question, est favorable à une telle obligation. Pour elle, l'intérêt de l'entreprise concernée à ne pas dévoiler l'attaque dont elle est victime afin de préserver sa réputation doit passer après l'intérêt général, qui est de prévenir les dommages et de réagir rapidement en vue de les réduire au maximum.

#### *Conclusions de la DélFin*

La garantie de la cybersécurité est devenue une tâche importante de l'État. Dans une lettre qu'elle a adressée au Conseil fédéral, la DélFin a souligné que la cybersécurité et la cyberdéfense faisaient partie des principaux défis du futur et constituaient un élément essentiel d'une politique de sécurité globale: l'État, l'économie et la société doivent collaborer étroitement pour se protéger le mieux possible contre les cyberrisques. Eu égard à la forte interconnexion, les solutions individuelles ne suffisent plus. La Confédération ne peut toutefois pas assurer seule la cybersécurité en Suisse. Elle peut et doit créer les conditions-cadres nécessaires pour que, par exemple, les secteurs de la finance ou de l'électricité puissent se protéger eux-mêmes contre les cyberrisques. Il est du devoir et de la responsabilité de chacun de prendre les mesures de protection qui s'imposent. Souvent, c'est l'humain qui constitue le maillon faible: la sensibilisation aux cyberrisques et la formation sur les façons de se protéger contre ces risques sont donc des éléments essentiels pour renforcer la cybersécurité. La technique est un autre élément: dans les grands projets informatiques, il faut, dès le départ, prendre en considération les aspects relatifs à la sécurité, les intégrer dans la mise en œuvre et les réaliser sur le plan technique.

La DélFin et la Délégation Cyber du Conseil fédéral partagent le même avis concernant l'importance de la cybersécurité et les mesures qu'il y a lieu de prendre en la matière. La DélFin continuera de suivre attentivement les développements dans le domaine de la cybersécurité et de la cyberdéfense.

### 4.2.3 Haute surveillance financière sur les projets TNI clés

Les projets TNI clés sont des projets informatiques de l'administration fédérale qui, en raison des ressources 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.

Conformément à une convention passée avec les CdF, la DélFin contrôle régulièrement la mise en œuvre et l'évolution des projets TNI clés dans le cadre de sa haute surveillance financière concomitante. Pour ce faire, elle s'appuie principalement sur les rapports semestriels consolidés de la ChF relatifs à l'état des projets TNI clés, sur les rapports d'audit du CDF ainsi que sur les entretiens qu'elle mène à ce sujet avec les départements, les offices et les responsables de projet concernés.

Le présent chapitre se rapporte à la forme des comptes rendus semestriels ainsi qu'à quelques aspects transversaux. Certains projets TNI clés sont traités dans d'autres chapitres du présent rapport (cf. chap. 5).

#### *Organisation, forme et destinataires des comptes rendus semestriels*

Depuis l'entrée en vigueur de l'OTNI au début de l'année 2021, les projets informatiques clés sont désormais appelés «projets TNI clés». Le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la ChF établit un compte rendu consolidé en compilant les rapports semestriels des services de l'administration chargés de la conduite de projets, garantit la plausibilité des informations fournies en s'appuyant sur d'autres documents dont il dispose et commente ces informations sous l'angle de la numérisation en général. Ce compte rendu est ensuite examiné par la Conférence des secrétaires généraux. La définition de nouveaux projets clés, la prise de connaissance des comptes rendus et la transmission de ceux-ci aux organes de haute surveillance parlementaire relèvent de la compétence du chancelier de la Confédération.

À l'automne 2021, la CdF-N a proposé à la DélFin que les rapports relatifs aux différents projets TNI clés fassent état, de manière transparente, non seulement de l'utilisation des moyens financiers, mais aussi des réserves et de l'évolution de celles-ci. Cette exigence sera respectée à partir du prochain compte rendu consolidé. À l'avenir, le secteur TNI de la ChF transmettra ses comptes rendus semestriels consolidés aussi directement aux CdF.

#### *Nombre de projets clés et persistance du risque en matière de ressources en personnel*

Fin 2021, 16 projets au total de l'administration fédérale centrale étaient menés à titre de projets TNI clés, pour un volume de quelque 6,5 milliards de francs, dont 4,9 milliards de francs pour les huit projets clés du DDPS (cf. chap. 5.3). Le programme GENOVA, qui s'est achevé à l'automne 2021, ne figure plus sur la liste des projets clés. En revanche, le projet relatif à la gestion globale du système d'information central sur la migration du Secrétariat d'État aux migrations et le programme «Nouveaux systèmes de production» de Swisstopo se sont ajoutés à la liste (respectivement en mars et octobre 2021).

À l'automne 2021, la DélFin a pris acte du fait que, dans le cas de cinq projets clés, la situation s'était détériorée au cours du premier semestre de 2021. Les effets mesurables de la pandémie de COVID-19 sur l'avancement des projets étaient certes faibles, mais pour plusieurs projets, la situation sur le plan des ressources en personnel ne s'est pas détendue et, dans certains cas, elle s'est même dégradée. Le secteur TNI a souligné qu'il fallait encore davantage se concentrer sur certains projets tant qu'il n'était pas possible de libérer des ressources ou d'accroître les effectifs. S'agissant des projets gérés de manière agile, une accélération est parfois possible, ce qui est certes positif, mais engendre aussi des coûts de projet supplémentaires.

La DélFin a réitéré une exigence qu'elle avait déjà formulée par le passé : 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, il est indispensable que l'administration fixe des priorités. En cas de manque de personnel, il y a lieu d'ajourner le lancement d'un projet. 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.

### **4.3 Marchés publics de la Confédération**

#### **4.3.1 Controlling et stratégie des achats**

Depuis 2015, le Conseil fédéral renseigne la DélFin tous les automnes sur l'évolution des marchés publics de la Confédération durant l'année précédente. En 2021, la DélFin s'est une nouvelle fois informée à propos des marchés publics de l'administration fédérale, en se fondant sur le rapport des services d'achat centraux de la Confédération concernant les marchés publics et sur le set de reporting du controlling des achats du DFF, qui ont tous deux été publiés.

La DélFin a en particulier constaté les répercussions de la pandémie de COVID-19 à travers les paiements effectués pour les acquisitions et la nécessité, face à des situations d'urgence, de recourir à la procédure de gré à gré. La Confédération devait par exemple acquérir sans attendre des produits médicaux et pharmaceutiques et des médicaments, des biens et des services destinés au maintien de l'ordre public et à l'approvisionnement du pays, des services destinés au maintien d'installations d'importance systémique, des équipements informatiques ou de télécommunication et les prestations associées, nécessaires au fonctionnement des unités administratives.

Les services d'achat et les services demandeurs mettent en œuvre la Stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions pour la période stratégique 2021–2030. Eux aussi ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre du droit des marchés publics, qui a subi une révision totale au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

En juin 2021, 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) ont recommandé aux unités administratives de mettre en œuvre la stratégie en transposant de manière appropriée les orientations et les objectifs à leur

situation et ainsi de dégager leurs propres objectifs stratégiques et opérationnels. Pour ce faire, des mesures sont proposées au niveau stratégique, au niveau des offices (objectifs pluriannuels ou annuels) et au niveau opérationnel (collaborateurs et collaboratrices, objectifs assortis de formations). Renvoyant au cycle PDCA (*plan, do, check, adjust*) pour un processus de développement et d'ajustement continu, la CA et la KBOB ont par ailleurs fourni des exemples concrets de mesures aux trois niveaux mentionnés.

La CA et la KBOB remettront au Conseil fédéral leur premier rapport intermédiaire sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie en matière d'acquisitions après cinq ans (fin 2025). Dans ce but, la CA et la KBOB suivront et vérifieront la mise en œuvre de la stratégie d'acquisitions chaque année en recourant aux relevés effectués dans le cadre du controlling stratégique des achats. Les résultats seront mis à la disposition des organes stratégiques que sont la CA et la KBOB et certains relevés effectués seront également intégrés au compte rendu relatif aux marchés publics, à destination du public. En 2022, la DélFin pourra prendre connaissance pour la première fois d'un controlling des achats comportant des évaluations sur la mise en œuvre par la CA de la stratégie en matière d'acquisitions. Ensuite, elle rediscutera de la mise en œuvre des recommandations dans le domaine des marchés publics (cf. annexe D).

### 4.3.2 Audits de prix

La gestion prudente des deniers publics implique que les pouvoirs publics doivent les utiliser de façon économe et efficace pour accomplir leurs tâches. L'objectif des audits de prix est d'éviter que l'administration fédérale paie des prix trop élevés lors d'achats qui ne sont pas ouverts à la concurrence. Le CDF a analysé les audits de prix menés de 2015 à 2019 et a établi un rapport de synthèse contenant une prise de position de la CA (cf. rapport du CDF 19245).

Procéder à un audit de prix demande qu'un droit de regard sur les contrats ait été convenu. Dès lors, le CDF ou les services de révision interne des offices fédéraux peuvent procéder à une vérification du calcul des prix pratiqués par le fournisseur. Sur la base de cette vérification, ils indiquent à l'office acquéreur si le monopole entraîne un désavantage pour la Confédération et s'il y a par conséquent lieu de corriger le prix. La vérification du calcul et son résultat sont clairs et compréhensibles pour le fournisseur concerné.

Les audits de prix analysés par le CDF portent sur 30 contrats d'achat et sur un volume d'acquisition d'environ 716 millions de francs. Dans 17 cas, la vérification a conduit à une réduction des prix, pour un total d'environ 10 millions de francs, l'analyse du calcul des prix ayant révélé des coûts injustifiés. Les offices acquéreurs se sont chargés d'obtenir les réductions de prix auprès des fournisseurs.

La DélFin en a donc conclu que les prix surfaits n'étaient pas monnaie courante lors d'adjudications dans des domaines monopolistiques. Elle est convaincue de l'utilité et de la nécessité des audits de prix.

### 4.3.3 Prévention de la corruption

La DélFin s'est penchée sur la prévention de la corruption dans le cadre des marchés publics. À la fin 2020, le Conseil fédéral a adopté la «Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021–2024». Ce document a été élaboré par le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption, qui a, pour ce faire, organisé une série de rencontres thématiques réunissant de nombreux offices fédéraux, le Ministère public de la Confédération ainsi qu'un éventail de représentants des cantons, des entreprises, de la société civile et de la communauté scientifique.

La stratégie ne représente qu'une partie du dispositif anticorruption existant. Elle définit des objectifs en matière de prévention, de poursuite pénale et de coopération internationale et identifie des mesures qui concernent directement l'administration fédérale. Le Conseil fédéral espère également que cette stratégie aura des retombées indirectes sur d'autres milieux. À cet effet, il entend collaborer avec les cantons et les communes et attend du secteur privé et de la société civile qu'ils s'attèlent également, conjointement, à la lutte contre la corruption.

Le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption a été chargé de promouvoir la mise en œuvre de ces mesures au sein des unités administratives compétentes, d'émettre des recommandations visant à soutenir la réalisation des objectifs et de veiller à ce que les cantons soient informés. En 2024, il devra rendre compte de la mise en œuvre de la stratégie dans son rapport d'activité. La DélFin va s'informer des mesures prises et du déroulement de leur mise en œuvre.

### 4.3.4 Dialogue avec les fournisseurs et gestion des fournisseurs

La DélFin constate, notamment dans le cadre de projets informatiques, que certaines entreprises ne fournissent pas de manière suffisante les prestations convenues par contrat. Le manque de connaissances spécialisées et de personnel qualifié entraîne des retards, des coûts imprévus ou des prétentions supplémentaires, ce qui compromet la réalisation d'importants projets de numérisation de la Confédération. Les prestataires étrangers, en particulier, disposent de départements juridiques performants qui exploitent à leur avantage les lacunes contenues dans les contrats. En tant que mandante, l'administration doit remédier à ce problème en fournissant des documents d'appel d'offres précis et complets, qui contiennent des critères d'évaluation qualitatifs appropriés, et en faisant appel à ses propres spécialistes.

La DélFin attend de l'administration, d'une part, qu'elle mette en place une gestion efficace des fournisseurs afin d'accompagner étroitement les entreprises informatiques qui pratiquent le dumping ou qui ne fournissent pas les prestations contractuelles en satisfaisant à la qualité ou au délai convenus et, d'autre part, qu'elle instaure un dialogue avec les fournisseurs afin d'aborder la question de la collaboration. Des mesures concrètes doivent être définies avec les fournisseurs et, par la suite, leur mise en œuvre doit être étroitement surveillée. Même en appliquant la méthode de déve-

loppement agile, dans laquelle les exigences ne sont pas toutes détaillées dans le contrat, il est possible de convenir de valeurs de base qui peuvent être exigées de manière contraignante.

La DélFin rappelle que, en vertu de l'art. 44, al. 1, de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1), l'administration peut exclure un soumissionnaire de la procédure d'adjudication, le radier d'une liste ou révoquer une adjudication s'il est constaté que le soumissionnaire n'a pas exécuté correctement des marchés publics antérieurs ou s'est révélé d'une autre manière ne pas être un partenaire fiable.

## **5 Thèmes principaux par département**

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

#### *Genève internationale*

Dans le domaine de la Genève internationale, la DélFin assure la haute surveillance concomitante dans les domaines de la gouvernance de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), ainsi que le suivi des projets déjà adoptés par le Parlement et des budgets correspondants.

Compte tenu des charges financières considérablement élevées qui concernent les projets de construction et de rénovation du parc immobilier de la Genève internationale, la DélFin examine chaque année le rapport de situation annuel et le rapport intermédiaire établis par le DFAE. Ces documents font le point sur l'état d'avancement des projets qui bénéficient du soutien de la Suisse sous la forme d'un prêt immobilier et évoquent les nouveaux projets qui, s'ils se concrétisent, sont susceptibles de donner lieu à une demande de prêt dans les années à venir.

Lors de sa séance de mars-avril, la DélFin a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral du 5 mars 2021 d'octroyer un prêt sans intérêt de 5,7 millions de francs à la FIPOI en vue de financer les frais d'études (concours d'architectes, avant-projet, étude de projet, devis détaillé pour les travaux) du projet de démolition et de reconstruction du bâtiment de siège de l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM).

Dans son rapport annuel de situation daté du 16 août 2021, le DFAE signale que sept organisations internationales ayant leur siège à Genève ont formellement sollicité depuis 2013 le soutien de l'État hôte sous la forme de prêts de construction et/ou de rénovation pour un montant de 900 millions de francs, dont 680 millions de francs à la charge de la Confédération. Le coût total des projets s'élève à 1,6 milliard de francs.

Les projets immobiliers concernant l'Organisation internationale du travail (OIT), la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et au Comité International de la Croix-Rouge (CICR) sont terminés. Les annuités sont versées depuis décembre 2020 pour l'OIT et depuis décembre 2019 pour la FICR et le CICR. La DélFin a pris note qu'aucun problème particulier n'est à signaler pour les projets en cours qui concernent l'OIM, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union Internationale des Télécommunications et l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG). Il n'est néanmoins pas exclu qu'indépendamment de la

pandémie persistante de COVID-19, le grand projet historique et très complexe de la rénovation du Palais des Nations de l'ONUG prenne du retard au vu des contraintes et des aléas inhérents aux chantiers de rénovation de cette ampleur. Le montant total prêté par la Confédération au 30 juin 2021 aux organisations internationales pour l'ensemble des projets en cours s'élève à 330 millions de francs.

En ce qui concerne les futures demandes potentielles, la DélFin a pris note que l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) ne devrait pas présenter une demande de soutien avant plusieurs années. L'Union postale universelle s'est informée sur le fonctionnement des prêts à la rénovation sans qu'elle soit revenue pour le moment vers la Confédération.

Lors de son entretien avec le chef du DFAE au mois de septembre 2021, la DélFin s'est informée sur l'impact de la pandémie de coronavirus sur les projets immobiliers des organisations internationales à Genève. Elle a appris que malgré la crise sanitaire et ses conséquences financières, toutes les annuités de remboursement des prêts dues en 2020 par les organisations internationales étaient payées au 17 décembre 2020.

La DélFin va continuer à surveiller régulièrement l'évolution des projets immobiliers de la Genève internationale.

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

En 2021, la DélFin a concentré son activité de surveillance financière concomitante auprès du DFI sur l'acquisition de médicaments et le financement de la vaccination ainsi que sur les allocations pour perte de gain liée au coronavirus. Pour ce faire, elle s'est fondée sur les rapports trimestriels établis par le département ainsi que les analyses de données élaborées tous les trois mois par le CDF pour identifier les abus. Lors de son entretien avec le chef du DFI qui a eu lieu au mois de novembre, la délégation a également abordé l'impact de la pandémie de coronavirus dans le domaine de la culture et en matière d'accueil extra-familial pour les enfants.

### **5.2.1 COVID-19: acquisition de médicaments, financement de la vaccination**

Durant l'année sous revue, la DélFin s'est régulièrement informée de l'évolution et de l'état des bases légales pertinentes, ainsi que l'utilisation des crédits. Elle a aussi pris connaissance de la manière dont les autorités fédérales compétentes assument leurs fonctions de surveillance et de contrôle et des mesures qu'elles mettent en œuvre pour prévenir, décourager et réprimer les abus concernant les médicaments et les prestations de vaccination contre le COVID-19.

Lors de l'entretien avec le chef du DFI, la DélFin a constaté que le crédit pour le développement de médicaments de 50 millions de francs, dont 30 millions de francs demandés sous forme d'avance (cf. chap. 2.1), n'avait pas encore été utilisé au 30 septembre 2021. Il a été expliqué que les deux demandes reçues avant l'ouverture de la mise au concours ne répondaient pas à tous les critères définis et n'étaient donc pas

conformes au mandat confié par le Conseil fédéral. Ce n'est qu'au mois d'octobre que l'OFSP a décidé de financer quatre projets pour un montant total de 27 millions de francs.

Lors de la séance du mois de mai, la DélFin a été informée par le secrétariat des Commissions de gestion (CdG) des travaux entrepris par plusieurs des sous-commissions de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) sur la gestion des coûts de l'approvisionnement en biens médicaux et des remboursements de ceux-ci par les cantons et les acteurs de la santé. La DélFin a pris connaissance des informations apportées par l'OFSP qui relèvent prioritairement de la haute surveillance financière et appartiennent à son champ de compétence.

Le 19 octobre 2021, la délégation a libéré 50 millions de francs destinés à financer l'offensive en faveur de la vaccination menée par les cantons au mois de novembre 2021 (cf. chap. 2.1). À la demande de la délégation, le DFI a livré un rapport trimestriel supplémentaire. Lors de sa séance de février 2022, la DélFin a appris que l'offensive vaccinale a coûté au total 18,9 millions de francs. Le premier volet, à savoir la campagne d'information «Sortir ensemble de la pandémie» qui a été lancée le 1<sup>er</sup> novembre 2021 avec des affiches, des supports publicitaires en ligne et un site Internet, a entraîné des dépenses pour 10,9 millions de francs. La mise en service de 72 nouvelles unités de consultation et de vaccination en plus des 67 déjà existantes, soit 139 unités mobiles au total durant l'offensive, a coûté 6,6 millions de francs. Le troisième volet, relatif à la diffusion d'informations individuelles, notamment les contacts téléphoniques directs et les stands mis en place par les pharmacies lors de manifestations culturelles, nocturnes ou sportives ou encore les offres de conseil dans des langues étrangères destinées à certains groupes de population, a engendré des dépenses pour 1,4 million de francs. Afin de prévenir les abus, la Confédération a fixé des conditions bien définies aux cantons (offres détaillées, plafonnement des coûts, signature de contrats, paiement après contrôle des factures).

## 5.2.2 COVID-19: allocation pour perte de gain

Les allocations pour perte de gain sont les allocations versées aux personnes contraintes d'interrompre ou de réduire considérablement leur activité lucrative en raison des mesures prises pour lutter contre le coronavirus. Compte tenu de l'évolution de la pandémie, la durée de validité des mesures relatives aux allocations pour perte de gain a été prolongée une première fois du 30 juin 2021 jusqu'au 31 décembre 2021, puis jusqu'au 31 décembre 2022.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin a fondé ses travaux sur les rapports trimestriels de l'OFAS, sur les rapports intermédiaires du CDF ainsi que sur l'entretien qu'elle a eu avec le chef du DFI lors de sa séance du mois de novembre.

Au mois de mai, la DélFin a pris connaissance que le CDF a rencontré des difficultés suite à un changement de système dans la livraison des données par les caisses de compensation. Le CDF a émis une recommandation. Il a alors été convenu que l'OFAS, en collaboration avec la Centrale de compensation, veille à ce que les données relatives à l'allocation perte de gain due au coronavirus soient disponibles dans leur intégralité et dans la qualité requise.

En matière d'identification des abus, la DélFin a constaté que le CDF fait un excellent travail. Le volume des données à contrôler constitue un défi. Le CDF sélectionne ses échantillons en fonction des risques. Des cas suspects, comme des indemnités journalières trop élevées, des quarantaines trop longues ou des prestations encaissées plusieurs fois, ont pu être annoncés à l'OFAS. Dans 10 % des cas qui ont été examinés de plus près, il y a eu des demandes de remboursement. La DélFin observe que le nombre d'abus potentiels continue à être faible. Le chef du DFI a confirmé lors de son entretien du mois de novembre 2021 que le système de lutte contre les abus fonctionne très bien, avec un taux de 0,3 % des contrôles donnant lieu à une correction.

Le 18 janvier 2022, la DélFin a donné son accord pour un crédit supplémentaire urgent de 182 millions de francs pour l'allocation pour perte de gain COVID-19 (cf. chap. 2.1).

### **5.2.3 COVID-19: mesures de soutien au domaine culturel**

En 2020, les risques d'abus dans le domaine de la culture avaient été considérés par la délégation comme gérables. Elle a ainsi décidé début 2021 de ne pas examiner les mesures de soutien au domaine culturel au moyen de rapports trimestriels, mais uniquement dans le cadre des discussions avec le chef du DFI.

Durant l'année sous revue, la DélFin s'est régulièrement tenue informée de l'évolution de la situation, le domaine culturel étant particulièrement affecté par des difficultés financières consécutives à la pandémie. Elle a ainsi pris connaissance des modifications apportées à l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de la culture prévues par la loi COVID-19 (RS 442.15).

Afin de lutter contre les abus, le CDF a continué en 2021 à comparer chaque trimestre les données relatives à l'aide d'urgence aux allocations perte de gain dues au coronavirus. Il n'a pas procédé à d'autres contrôles.

### **5.2.4 COVID-19: accueil extra-familial pour les enfants**

Le 18 juin 2021, le Conseil fédéral a élargi les aides financières aux institutions d'accueil extra-familial gérées par des pouvoirs publics. Les cantons qui versent aux institutions d'accueil extra-familial gérées par les pouvoirs publics des indemnités pour les pertes financières durant les deux mois de fermeture, en 2020, peuvent compter sur la participation de la Confédération qui finance 33 % de ces indemnités. L'ordonnance y relative (RS 818.102.3) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et a effet jusqu'au 31 décembre 2022. Le Parlement a approuvé le 10 mars 2021 un crédit supplémentaire de 20 millions de francs à cet effet.

Lors de son entretien avec le chef du DFI en novembre 2021, la délégation s'est informée sur l'utilisation des fonds. Elle a pris note que les aides versées pour les institutions privées s'élèvent à 28,5 millions de francs. Les 20 millions pour les institutions publiques n'ont pas encore été sollicités. Les cantons ont encore jusqu'au 30 juin 2022

pour déposer leurs demandes. Au moment de l'entretien, seul un canton a demandé une aide financière.

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

#### **5.3.1 COVID-19: Pharmacie de l'armée, acquisitions et logistique**

Au début de la pandémie, le Conseil fédéral a dû se pencher sur la menace de pénurie et de goulets d'étranglement dans l'approvisionnement de biens médicaux importants pour le secteur de la santé. Il a ainsi chargé la Pharmacie de l'armée, rattachée au groupement de la Défense, d'acquérir et de stocker des masques de protection et du matériel sanitaire pour le secteur de la santé et pour la population. Cela a signifié un grand changement pour la Pharmacie de l'armée qui, en situation normale, est appelée à assurer l'acquisition de matériel et de biens médicaux uniquement pour l'armée et l'administration fédérale.

La DélFin avait suivi de près et tout au long de l'année 2020 la situation concernant la sécurité d'approvisionnement dans le domaine médical. Malgré la stabilisation de la situation concernant l'acquisition de matériel sanitaire et de protection, la délégation a poursuivi ses travaux de surveillance aussi au cours de l'année 2021. Elle s'est tenue informée du travail de la Pharmacie de l'armée et a pris connaissance des rapports trimestriels du DDPS et s'est entretenue à plusieurs reprises avec la cheffe de ce département.

Au cours de l'année 2021, le Conseil fédéral a décidé de transférer près de 1,2 milliard de francs du crédit résiduel de 2020 à 2021 pour l'acquisition de vaccins et de matériel de protection. Ces reports de crédit ont été validés par le Parlement avec les arrêtés fédéraux concernant les suppléments Ia (410 millions) et I (790 millions). Au 30 septembre 2021, seul près d'un tiers de ces moyens reportés au budget 2021 avaient été utilisés pour l'achat de vaccins et autre matériel sanitaire.

Concernant les remboursements des frais de l'acquisition centralisée, la DélFin a procédé à une surveillance régulière de la situation. À fin 2021, des remboursements pour un montant d'environ 58 millions de francs avaient été facturés aux cantons, à des organisations d'utilité publique et à des tiers. La délégation a pu constater que les paiements sont généralement effectués dans les délais.

Au début de la crise COVID-19, la gestion de l'acquisition de matériel de protection, notamment des masques, par la Pharmacie de l'armée a suscité de nombreuses critiques dans les médias. À ce sujet, la DélFin a pris connaissance du rapport établi par la Révision interne du DDPS. La CdG-N a également procédé à un examen approfondi du rôle et de la position de la Pharmacie de l'armée ainsi que des questions relatives à l'achat et au stockage de masques. Suite aux expériences tirées durant cette crise pandémique, il s'agit de clarifier le futur rôle de la Pharmacie de l'armée.

### 5.3.2 Projets les plus importants du DDPS

Tous les six mois, le DDPS établit une liste de ses projets les plus importants et la transmet à la DélFin. Cette liste présente une évaluation des projets par la direction ou le mandant de projet sur les points suivants: «objectifs», «finances», «personnel», «durée» et «risques». Parmi les projets figurent notamment les projets TNI clés du DDPS, qui sont toutefois suivis par la DélFin dans le cadre de dossiers séparés (voir ci-après).

Durant l'année sous revue, la DélFin a plusieurs fois discuté de nombreux projets avec la cheffe du DDPS ainsi que des représentantes et des représentants du département. Elle avait connaissance du manque de ressources en personnel dans plusieurs d'entre eux. Le DDPS a essayé de résoudre ce problème en fixant des priorités et en se concentrant sur certains projets. Ces mesures n'ont cependant pas eu l'effet escompté. En automne 2021, les conséquences financières ont été chiffrées à 100 millions de francs pour l'année en cours; les médias se sont alors emparés du sujet.

Lors de l'examen d'un des projets du DDPS en 2021, le CDF a, lui aussi, constaté que les risques étaient liés non pas au projet lui-même, mais au fait que les ressources octroyées ne l'avaient pas été de manière obligatoire et qu'il n'y avait pas eu de réception de l'architecture par la BAC. Il est parvenu à la même conclusion dans le cadre d'autres audits. Pour lui, cette situation s'explique par une gestion globale insuffisante des outils informatiques du DDPS; il entend examiner ce point prochainement. Depuis longtemps déjà, les ressources informatiques limitées du DDPS constituent un obstacle de taille à la mise en œuvre de ses projets et à l'exploitation de ses systèmes.

En 2021, le CDF a examiné les projets de télécommunication de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), à savoir le système d'échange de données sécurisé (SEDS; cf. chap. 5.3.4), le projet Polycom 2030 (cf. chap. 5.3.5) et le projet de la Confédération et des cantons de système de communication mobile de sécurité à large bande, et s'est montré très critique. Il a publié un rapport à ce sujet (21539).

Les entretiens avec le DDPS ont été mis de nombreuses fois à l'ordre du jour en 2021. Aux fins d'une meilleure gestion du temps, la DélFin a institué une sous-délégation consacrée aux projets du DDPS pour 2022. Cette sous-délégation a notamment pour tâche d'examiner les projets à risque, avec le concours de différents spécialistes, et de rendre compte des résultats à la DélFin. Un bilan sera dressé après une année en vue de définir les prochaines étapes.

### 5.3.3 Programme «Dissociation des prestations informatiques de base au DDPS»

La DélFin a examiné les rapports intermédiaires portant sur le projet TNI clé «Dissociation des prestations informatiques de base au DDPS» et s'est entretenue de la situation avec une délégation du Secrétariat général du DDPS. Le programme comprend l'externalisation de la bureautique, jusqu'ici gérée par la BAC: on utilisera à l'avenir les applications spécialisées dites de base et le service standard Bureautique; l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) fournira les prestations.

Lors de la phase I du programme, désormais validée, la dissociation de la bureautique a été réalisée et la stratégie de dissociation des applications spécialisées dites de base, élaborée. Le renforcement des exigences de la BAC en matière de sécurité et l'introduction de la carte multifonction de l'OFIT, qui n'avait pas été prévue à l'origine, ont donné lieu à des modifications des prestations définies dans le mandat. Des coûts supplémentaires sont également à prévoir, car le Groupement Défense ne peut fournir toutes les ressources en personnel nécessaires.

Fin 2021, la direction du programme a établi un nouveau calcul des coûts prévisionnels pour la phase I jusqu'à fin 2024. La DélFin aura ainsi un aperçu des coûts supplémentaires engendrés par les modifications apportées au mandat.

En 2022, le CDF conclura un audit relatif à ce programme.

### **5.3.4 Programme «Système national d'échange de données sécurisé»**

Le projet TNI clé SEDS comprend un réseau de données sécurisé (RDS), un système d'accès aux données, un système coordonné de suivi de la situation et le remplacement fonctionnel du système de commutation de messages VULPUS. Le RDS doit garantir l'échange de données à large bande entre les partenaires impliqués dans la protection de la population, tout particulièrement en cas de catastrophe ou de situation de crise.

Lors de l'approbation du crédit d'engagement de 150 millions de francs, le Parlement a libéré 14,7 millions de francs pour la mise en œuvre de la première tranche. C'est le Conseil fédéral qui décidera s'il libère les deuxième et troisième tranches, qui s'élèvent respectivement à 83,6 millions de francs et à 51,7 millions de francs, selon l'avancement du projet (FF 2020 731).

Le projet, actuellement en phase d'initialisation, a été réexaminé à la fin de l'année 2021 par l'OFPP et se trouve actuellement en phase de réalisation par étapes. Des aspects de fond concernant la situation initiale et la définition des objectifs ont dû être clarifiés. Il convenait en particulier de déterminer qui exploiterait la dorsale IP numérique cantons-Confédération.

La DélFin est parvenue à la conclusion qu'il serait opportun de rédiger un rapport ou un message spécial, étant donné que des éléments décisifs sont manifestement mis en œuvre d'une manière différente de celle qui avait initialement été présentée au Parlement. L'OFPP a expliqué à la DélFin que son objectif n'avait pas changé: garantir la télécommunication et l'échange de données à large bande entre les partenaires impliqués dans la protection de la population en cas de catastrophe ou de situation de crise. La nouvelle planification des délais et des ressources est présentée intégralement dans les comptes rendus périodiques sur les projets TNI clés. C'est pourquoi, selon l'OFPP, il n'est actuellement pas nécessaire d'établir d'autres rapports ou un message complémentaire.

### **5.3.5 Programme «Maintenance de la valeur de Polycom»**

Le projet TNI clé pour le maintien de la valeur du système radio de sécurité Polycom jusqu'en 2030 (Polycom 2030) a été lancé en 2015. Polycom est le réseau radio de sécurité des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité qui couvre l'ensemble du territoire suisse. Une part considérable du système doit être remplacée en raison des évolutions technologiques, afin de garantir sa durée d'utilisation jusqu'en 2030.

En 2020, lors des travaux pour le projet Polycom 2030, l'OFPP a franchi une étape importante pour la communication entre la nouvelle et l'ancienne technologie en achevant la réalisation de la solution intermédiaire Gateway. Il y a toutefois eu des retards conséquents en raison des difficultés croissantes du mandataire principal à fournir les prestations contractuelles. L'OFPP a suivi de très près ce fournisseur durant une longue période.

Lors de deux séances en 2021, la DélFin s'est entretenue avec la cheffe du DDPS, le secrétaire général du département et la directrice de l'OFPP.

En raison des retards, l'OFPP a constitué des réserves affectées, comme l'année précédente, et les a transférées à l'année suivante.

### **5.3.6 Dissociation des activités et développement de RUAG**

L'entreprise d'armement RUAG a été scindée en deux entités: RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO), le centre de compétence pour le matériel de l'Armée suisse, et RUAG International Holding SA (RUAG International), qui a repris les prestations fournies dans des domaines tels que l'aéronautique et l'astronautique civiles avec RUAG Aerostructures et RUAG Space. Au niveau organisationnel, la séparation est déjà effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Avec la division du patrimoine au 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le dégroupement réalisé au niveau informatique à fin 2021, deux jalons importants ont été posés. La suppression, fin 2021, de la garantie de la holding d'entreprises d'armement, qui visait à cautionner les crédits bancaires de RUAG International, a permis d'achever la dissociation financière. Le processus de dissociation du groupe RUAG sera totalement achevé en juin 2022, lorsque la holding d'entreprises d'armement sera dissoute.

Il est important, aux yeux de la DélFin, que la Confédération adopte une position ferme envers RUAG et défende ses intérêts de propriétaire avec toute la force nécessaire. La délégation suit attentivement le volet financier du processus de dissociation ainsi que le déroulement des opérations de vente et de liquidation de RUAG International. Elle concentre en particulier son attention sur la destination du produit de la vente des différentes divisions de la société (cf. rapport d'activité 2019, FF 2020 9283, chap. 5.5.1).

En 2020, la DélFin s'est penchée sur les risques importants liés à la dissociation des activités de RUAG (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 4.5.1). En 2021, elle s'est en particulier intéressée à la situation financière de RUAG International. Dans une lettre adressée à la cheffe du DDPS et au chef du DFF, la DélFin a fait part

de son inquiétude au sujet des sorties de fonds chez RUAG International. Dans son courrier, elle a précisé qu'elle attendait de la Confédération qu'elle mette rapidement tout en œuvre, en tant que propriétaire, pour gérer efficacement cette problématique.

Le Conseil fédéral a décidé que la Confédération, en sa qualité de propriétaire du groupe RUAG, sera représentée au conseil d'administration de la société de participation financière jusqu'à la fin de la dissociation. Les deux représentants des sous-groupes ont été remplacés par deux représentants de la Confédération recevant des instructions: un représentant du Secrétariat général du DDPS et une représentante de l'AFF. Le DDPS endosse la responsabilité pour la société de participation et le sous-groupe RUAG MRO, tandis que le DFF se charge des affaires de RUAG International. Conformément au principe directeur n° 9 régissant le gouvernement d'entreprise de la Confédération, le Conseil fédéral renonce en principe à être représenté dans les entités devenues autonomes par des personnes recevant des instructions. Dans le cas concerné, il s'agit de tenir compte du souhait de la DélFin de voir la Confédération, en tant que propriétaire, encadrer encore plus étroitement le processus de privatisation de RUAG International.

Sur la base des réponses et des comptes rendus fournis par les personnes responsables lors des entretiens, la DélFin n'a constaté aucune nécessité d'intervention immédiate. En février 2022, elle a pris acte de la décision du Conseil fédéral concernant la dissolution prévue de la société mère et la séparation complète des deux entités de RUAG. La DélFin reste préoccupée par l'évolution de la situation concernant RUAG; elle constate que des questions restent en suspens concernant l'abandon complet par la Confédération de son rôle de garant et la séparation effective des systèmes d'information. Elle entend que ces questions soient éclaircies avant la dissolution définitive de la société mère.

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

### **5.4.1                                    Projet TNI clé SUPERB)**

Depuis 2017, la DélFin suit le programme SUPERB, grâce auquel les systèmes SAP de l'Administration fédérale passeront au nouveau logiciel SAP S/4HANA (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 5.6.1).

En 2021, la DélFin s'est penchée sur plusieurs rapports du CDF traitant du programme SUPERB. Dans le rapport 20407, elle a remarqué qu'il était indispensable d'apporter des améliorations à la gestion des données de base, à la mise en œuvre du principe *once-only* et à l'inclusion des applications spécialisées. Elle a par conséquent mené des entretiens avec le mandant et avec le responsable du programme, au terme desquels elle s'est montrée satisfaite des informations reçues et des améliorations proposées. Dans le rapport 20420, traitant de la mise en œuvre de SUPERB dans le domaine du personnel (HR-Cluster), le CDF a constaté que les processus relatifs au personnel devaient être uniformisés. Il a adressé plusieurs recommandations à l'OFPER, qui souhaite les mettre en œuvre. Aux yeux de la DélFin, il est important que SUPERB, une fois déployé, puisse fonctionner avec le moins de problèmes possible. Par conséquent, elle se rallie à une recommandation du CDF (rapport 21110) selon laquelle il

convient de mettre en place, dans le cadre du programme SUBERB et de son application, et conjointement avec le programme correspondant du DDPS, les structures nécessaires aux futures modifications dudit programme et à l'intégration de nouvelles versions (releases). Selon les rapports TNI de fin décembre 2020 et du 30 juin 2021, SUPERB était sur la bonne voie aux dates données. Sur la base de ces rapports et des réponses obtenues durant les entretiens, la DélFin a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir dans l'immédiat.

Comme en 2020, les CdF, et plus particulièrement leurs sous-commissions 1, qui ont compétence pour les affaires relevant du DFF, se sont penchées sur le programme SUPERB durant l'année sous revue. Le Conseil fédéral a demandé de repousser à fin juillet 2025 la remise du rapport présentant les avantages et synergies potentiels pour les unités administratives, initialement prévue pour fin juillet 2021, conformément à l'art. 2 de l'arrêté fédéral concernant les crédits d'engagement en faveur du programme SUPERB (FF 2020 8313). La CdF-N a rejeté cette demande et a chargé sa sous-commission 1 de suivre le programme SUPERB et de vérifier s'il est mis en œuvre de manière à tirer pleinement profit des avantages et synergies potentiels. Il sera également question de la collaboration au sein de l'administration pour la mise en œuvre de SUPERB. La Commission des finances du Conseil des États s'est ralliée à cette décision: sa sous-commission 1 participera au suivi de SUPERB.

Si SUPERB est également suivi par les CdF, alors les CdF et la DélFin doivent se coordonner pour éviter non seulement des redondances, mais aussi des lacunes en matière de surveillance. La coordination est assurée grâce à l'échange de rapports, mais plus particulièrement grâce aux trois membres qui siègent à la fois à la DélFin et dans l'une des deux sous-commissions 1 des CdF. La DélFin continuera de suivre SUPERB, comme tous les autres projets TNI clés, et de vérifier le respect des crédits et des délais, ainsi que l'évolution des risques. De plus, elle évaluera régulièrement le bon déroulement du projet.

## 5.4.2 **Projet TNI clé DaziT et OFDF**

Depuis 2016, la DélFin suit le projet TNI clé DaziT, qui vise à simplifier, harmoniser et numériser en continu la perception des droits de douane et des redevances ainsi que les processus douaniers.

Lors de sa séance de mai, la DélFin a pris connaissance de la libération des troisième et quatrième tranches du crédit d'engagement par le Conseil fédéral le 21 avril 2021, comme prévu dans l'arrêté fédéral relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (AFD) (FF 2017 6085). Elle a également pris connaissance d'un rapport du CDF (20270) portant sur l'audit des processus de perception de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, qui sont encaissés par l'AFD, désormais appelée Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Ce rapport a établi que les contrôles internes existaient en général dans les processus de perception et qu'ils étaient efficaces. Le rapport TNI du 31 décembre 2021 a également montré que le projet était sur la bonne voie au milieu de l'année 2021.

Pour qu'un projet aussi complexe que DaziT puisse être mis en œuvre avec succès, il est souvent nécessaire d'adapter les bases légales, suffisamment tôt et de manière coordonnée avec les différentes étapes de la réalisation. L'OFJ joue un rôle central dans les questions relatives à la législation. Un rapport du CDF (20287), que la DélFin a traité en juillet 2021, a révélé des problèmes entre l'AFD et l'OFJ dans le cadre de la modification des bases légales concernant DaziT. La DélFin s'est entretenue à ce sujet avec le directeur de l'OFJ de l'époque. Ce dernier a souligné que les modifications nécessaires des bases légales incombaient à l'office compétent (ici l'OFDF), mais que l'OFJ accompagnait et soutenait activement le processus. De plus, selon lui, l'OFJ a été impliqué trop tard dans DaziT. Une des causes des problèmes rencontrés était que les directives pertinentes de l'OFJ et la méthode HERMES, utilisée par la Confédération pour la gestion de projets, n'étaient pas encore adaptées à la complexité des projets de numérisation, et n'étaient pas coordonnées entre elles. La méthode HERMES et son développement sont du ressort du secteur TNI de la ChF. Dans une lettre adressée au secteur TNI et à l'OFJ, la DélFin les a encouragés à adapter rapidement et à coordonner les directives et la méthode HERMES, afin que les problèmes mentionnés dans le rapport du CDF ne surviennent plus. Dans une autre lettre à l'OFJ et à l'OFDF, elle a réclamé une coopération constructive entre ces derniers. La DélFin a bien précisé dans les deux lettres qu'elle vérifierait la mise en œuvre de ses exigences.

Dans un autre rapport (21335), le CDF s'est penché sur la prise en charge par l'AFD de tâches de police dans les cantons. Il a constaté que, lors des contrôles des personnes aux aéroports de Genève et de Bâle, le Corps des gardes-frontière assumait des tâches des polices cantonales de Genève et de Bâle-Ville qui n'étaient pas de son ressort. Les deux cantons économisent ainsi plusieurs millions de francs. Comme le Secrétariat général du DFF a accepté la recommandation du CDF, la DélFin a estimé qu'il n'y avait pour l'instant pas lieu d'intervenir en la matière.

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

### **5.5.1 Projet TNI clé SIPACfuture**

Le projet SIPACfuture vise à poursuivre la numérisation de l'exécution dans le domaine de l'assurance-chômage (AC). Il est financé par le fonds de l'AC et mis en œuvre par l'organe de compensation de l'AC et les organes d'exécution. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage (CS AC) est responsable de la validation des différentes phases du projet.

Pendant la première vague de la pandémie de COVID-19, la clôture de ce projet semblait en danger en raison de problèmes de ressources. En effet, les caisses de chômage (CCh) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) se sont vus contraints de réaffecter à la gestion de la crise une grande partie des ressources internes attribuées au projet. En outre, les modifications de loi et d'ordonnance décidées durant la pandémie de COVID-19, notamment en ce qui concerne l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), doivent être intégrées au fur et à mesure aussi bien dans le système existant que dans la nouvelle application SIPAC 2.0, ce qui nécessite des

adaptations du volume du projet initialement prévu (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 4.3.4).

La DélFin a fait part de son inquiétude au Conseil fédéral. Elle a souhaité savoir quels sont les effets de la pandémie sur le projet SIPACfuture et ce que les organes compétents ont réalisé pour garantir le bon déroulement du projet et réduire les risques. En février et en mai 2021, elle a par ailleurs mené des entretiens avec le chef du DEFR et une délégation du SECO.

Compte tenu des expériences qu'il a réalisées durant la première vague, le SECO a entièrement remanié le projet, en collaboration avec le fournisseur et les CCh. La nouvelle planification, qui a été approuvée par la CS AC, prévoit un déploiement en octobre 2022 et, par conséquent, des frais supplémentaires de quelque 17 millions de francs, dus à la prolongation de 18 mois de la durée du projet et à l'intégration des extensions requises sur le plan juridique. Sur ces 17 millions de francs, le fournisseur prend en charge environ 4 millions de francs, les 13 millions restants étant des coûts d'infrastructure et des coûts liés au projet pour le personnel externe et pour le personnel des CCh. Le cadre financier comprend une réserve de planification d'environ 19 % pour d'autres adaptations prévisibles.

Dans son rapport d'audit d'août 2021, le CDF conclut que le projet SIPACfuture est solidement structuré et bien conçu. Il constate par ailleurs que le rapport sur le projet SIPACfuture destiné au Conseil fédéral et au Parlement est fiable. La mise en œuvre des recommandations du CDF concernant les temps de réponse du nouveau système SIPAC 2.0 et la prise en compte, dans SIPAC 2.0, des services en ligne actuellement proposés lors du déploiement prévu en octobre 2022 seront examinées par l'organe de compensation de l'AC.

La DélFin constate que les retards et les coûts supplémentaires sont avant tout dus à la pandémie de COVID-19. En 2020 et en 2021, les parties prenantes ont pris des mesures appropriées, dont certaines ont déjà été mises en œuvre, pour permettre un déploiement du nouveau système à l'automne 2022. Ces mesures ont permis de réduire les risques liés au projet.

À la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral concernant l'indemnité en cas de RHT (cf. chap. 5.5.3), le risque existe que des décisions relatives à cette indemnité doivent être dans une large mesure révisées et, partant, que le calendrier du projet SIPACfuture ne puisse plus être tenu. La DélFin examinera en 2022 les répercussions de l'arrêt du Tribunal fédéral sur ce projet clé.

## 5.5.2 Crédits COVID-19 (cautionnements solidaires)

Entre mars et juillet 2020, les entreprises touchées par la pandémie de COVID-19 pouvaient demander des crédits transitoires cautionnés par la Confédération (crédits COVID-19) pour garantir leurs liquidités. En mai 2020, le Parlement a approuvé à cette fin un crédit d'engagement d'un montant de 40 milliards de francs, dont 30 milliards avaient été préalablement accordés dans l'urgence par la DélFin (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 5.7.1).

En 2021, la DélFin s'est surtout intéressée aux crédits entièrement remboursés, aux cautionnements sollicités par les banques (versement du cautionnement), à l'amortissement des crédits et à la lutte contre les abus.

Dans l'ensemble, des crédits COVID-19 d'un volume total de presque 17 milliards de francs (soit 43 % du crédit d'engagement) ont été octroyés. Fin 2021, 21 140 crédits COVID-19 (totalisant 4,5 milliards de francs) avaient été intégralement remboursés et 3559 cautionnements solidaires (totalisant 282 millions de francs) avaient été honorés<sup>1</sup>.

Conformément à l'art. 11, al. 3, de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19, RS 951.26), les banques sont tenues d'informer les organisations de cautionnement au moins une fois par semestre de l'état des crédits cautionnés, ainsi que des arriérés d'intérêts et de charge d'amortissement. Lors de la première notification des banques, toutes les informations livrées sur les crédits ont dû être recoupées avec les dossiers de crédits enregistrés dans le système des organismes de cautionnement afin d'identifier et de corriger les divergences. Ce travail de validation s'est achevé en juillet 2021.

Les crédits COVID-19 doivent être complètement amortis dans un délai de huit ans. Compte tenu de la situation épidémiologique toujours tendue en 2021 et d'entente avec la Confédération, les banques ont repoussé d'une année le début de l'amortissement, à fin mars 2022. Les entreprises pour lesquelles le délai de huit ans est trop rigide peuvent par ailleurs bénéficier d'un délai d'amortissement étendu à dix ans au plus, sous réserve de l'approbation de l'organisation de cautionnement.

La DélFin rappelle que ce report entre surtout en ligne de compte s'il est probable que les risques financiers de la Confédération pourront ainsi être réduits (art. 3, al. 3, LCaS-COVID-19).

Une fois par trimestre, le CDF rédige pour le SECO des analyses relatives aux infractions à l'interdiction de verser des dividendes et de rembourser les apports de capital (art. 2, al. 2, let. a, LCaS-COVID-19). À fin septembre 2021, alors qu'elles n'avaient pas intégralement remboursé leur crédit, 530 entreprises (cautionnements: 158 millions de francs) avaient versé des dividendes pour un volume de 209 millions de francs et 13 entreprises (cautionnements: 4,8 millions de francs) avaient annoncé le remboursement d'apports de capital pour un volume de 4,1 millions de francs.

À fin 2021, selon le SECO, 9356 cas (soit 6,8 % des 137 855 crédits octroyés) ont fait l'objet d'une vérification en raison d'une suspicion d'abus. Les coopératives de cautionnement se sont penchées sur 3703 cas (soit 2,7 %). Dans 884 cas (soit 0,6 %), le soupçon initial ne s'est pas confirmé et dans 3227 cas (soit 2,3 %), une rectification a été apportée sans que le cas concerné ait fait l'objet d'une plainte. S'agissant des cas pour lesquels les coopératives de cautionnement ont déposé une plainte pénale en 2021, 1251 cas (soit 0,9 %) sont encore en suspens et un verdict de culpabilité a été prononcé pour 154 cas (soit 0,1 %).

<sup>1</sup> Sur le site EasyGov (<https://covid19.easygov.swiss/fr>), la Confédération publie les derniers chiffres relatifs aux crédits accordés, assortis d'évaluations et de graphiques.

La DélFin estime que, jusqu'à présent, le nombre d'abus est faible par rapport au volume de crédit et qu'il y a de fortes chances qu'ils soient découverts au vu des mesures prises.

Fin 2021, le DEFR a informé la DélFin qu'il avait été possible d'accéder aux noms d'entreprises ayant demandé un crédit COVID-19 via la plateforme EasyGov dans le domaine public de la plateforme. Le SECO et le CDF ont confirmé à la DélFin que le domaine protégé d'EasyGov n'était pas concerné. La DélFin se renseignera rapidement sur la mise en œuvre des mesures prises par le SECO et sur les progrès de l'enquête.

### **5.5.3 COVID-19: indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail**

Se fondant sur l'art. 90a, al. 3, de la loi sur l'assurance-chômage (RS 837.0), le Parlement a prévu, dans le budget 2021, un financement additionnel extraordinaire de 6 milliards de francs en faveur du fonds de compensation de l'assurance-chômage pour le versement des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT). En 2021, les indemnités se sont montées à 5,65 milliards de francs environ (2020: 9,2 milliards environ).

Le montant élevé des prestations versées, le grand nombre d'autorisations et l'accès facilité aux RHT entraînent un risque d'abus non négligeable. Pour cette raison, la DélFin a mené plusieurs entretiens avec le chef du DEFR et le chef de la Direction du travail du SECO, avec lesquels elle a surtout parlé de la procédure de décompte sommaire et de la lutte contre les abus.

#### *Procédure de décompte sommaire*

La procédure de décompte sommaire en cas de réduction de l'horaire de travail a été introduite à titre provisoire en 2020, au début de la pandémie, afin de réduire la charge administrative des entreprises concernées, de verser le plus rapidement possible les indemnités et de garantir les emplois et les liquidités des entreprises dans le contexte de la situation extraordinaire.

Conformément à l'art. 8i de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage (RS 837.033), la perte de gain prise en considération pour les RHT est calculée par le recours à la procédure de décompte sommaire sur la base de la masse salariale totale de l'entreprise et non sur la base des salaires individuels des salariés concernés, et les RHT sont versées sous forme de forfaits.

En août 2020, la DélFin avait fait part au chef du DEFR, par écrit, de ses critiques concernant la prolongation de cette procédure, les risques d'abus et les possibilités restreintes de contrôle (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 5.7.3).

Début octobre 2021, la DélFin a une nouvelle fois invité le Conseil fédéral à ne pas prolonger la procédure de décompte sommaire et à revenir rapidement à la procédure ordinaire. Elle lui a rappelé sa réponse à la motion Bauer 20.4169 «Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Poursuivre sur le chemin de la simplification administrative», dans laquelle il expliquait que l'application de la procédure sommaire

n'était justifiée que pour des périodes exceptionnelles pour lesquelles le recours au chômage partiel est très élevé. Selon lui, en temps normal, les procédures concernées ne sont pas adaptées à la précision nécessaire à la détermination du droit à la réduction de l'horaire de travail. En outre, un décompte précis comme dans le cas de la procédure ordinaire permet d'éviter les imprécisions de paiement, voire de limiter les abus: comme plus d'informations doivent être fournies, il existe ainsi un effet dissuasif à fournir de fausses indications. Le Conseil fédéral avait conclu qu'un retour à la procédure normale était donc justifié lorsque les entreprises ont suffisamment de temps pour s'adapter.

De l'avis de la DélFin, les cantons et les entreprises ont eu, dans l'intervalle, suffisamment de temps pour se préparer à la nouvelle situation. En outre, le recours aux RHT n'a cessé de baisser en 2021. Après le pic de février 2021 (523 687 bénéficiaires de RHT), le nombre a progressivement diminué pour atteindre en octobre 2021 son niveau le plus bas (48 264 bénéficiaires) depuis le début de la crise, au printemps 2020. En demandant un retour rapide à la procédure ordinaire, la DélFin entendait veiller à réduire les risques d'abus et les risques financiers et permettre aux contrôleurs de retrouver leur niveau d'efficacité, estimant qu'une nouvelle prolongation de l'application de la procédure sommaire ne se justifiait plus d'un point de vue objectif.

Jusqu'alors, le Conseil fédéral a prolongé à plusieurs reprises l'application de la procédure sommaire, la dernière fois à la mi-décembre 2021 pour les mois de janvier à mars 2022. Il n'a par contre pas étendu le cercle des personnes éligibles aux RHT.

Dans un arrêt qu'il a rendu à la mi-novembre 2021, le Tribunal fédéral a décidé qu'il n'y avait aucune réglementation suffisante, au niveau de la loi ou de l'ordonnance, pour justifier le fait que les vacances et les jours de congé de salariés payés au mois ne soient pas pris en considération dans la procédure sommaire. Lors du calcul des RHT, la caisse de chômage doit, dans de tels cas, tenir compte des droits correspondants au moins sous forme de forfait pour toutes les personnes payées au mois ayant droit aux RHT. Selon le SECO, cela ne signifie toutefois pas qu'il existe un droit aux indemnités RHT pendant la prise concrète de vacances et les jours fériés. La DélFin a pris acte de l'arrêt début 2022 et s'est informée auprès du SECO de la future application de cet arrêt et des conséquences financières, qui pourraient atteindre jusqu'à 2,1 milliards de francs. Pour la DélFin, il est très important que les entreprises ayant droit aux RHT ne soient pas surindemnisées. Si, entre-temps, des entreprises devaient recevoir des aides cantonales à fonds perdu pour cas de rigueur, il y aurait lieu d'en tenir compte lors du remboursement.

### *Lutte contre les abus*

En 2021, le SECO a fait parvenir, chaque trimestre, les données relatives aux préavis et aux paiements dans le domaine des RHT au CDF, qui les a analysées et a signalé les anomalies au SECO. Les analyses de données se sont concentrées sur les entreprises qui ont reçu des RHT alors qu'une annonce de faillite ou de liquidation avait été publiée dans la feuille officielle du commerce. Le CDF cessera d'analyser les données dès que l'assurance-chômage aura confirmé que le système de contrôle interne prévient tout paiement injustifié.

De son côté, le SECO a renforcé ses activités de contrôle en 2021. Depuis mars, des inspecteurs et des juristes supplémentaires sont engagés à titre temporaire pour, respectivement, contrôler les employeurs et soutenir d'éventuelles procédures judiciaires. Le SECO part du principe que les annonces d'abus seront traitées d'ici à la moitié de l'année 2022; il s'agira, ensuite, de procéder aux contrôles axés sur les risques.

La DélFin attend du SECO qu'il intensifie encore ses activités de contrôle, après les retards initiaux du premier semestre 2021 dus à l'obligation de faire du télétravail; de plus, elle salue le fait que les infractions pénalement répréhensibles sont systématiquement dénoncées.

De septembre 2020 à décembre 2021, le SECO a reçu 1127 annonces de perception indue de prestations, soit par la plateforme du CDF pour les lanceurs d'alerte (498 annonces), soit par le portail Internet de l'assurance-chômage<sup>2</sup>, soit directement par les caisses d'assurance-chômage. Dans deux tiers des cas environ (759 cas), un examen préalable a confirmé l'abus. Jusqu'à fin 2021, 283 cas ont fait l'objet d'un examen détaillé. Pour 30 % d'entre eux environ (84 cas), les entreprises ont effectué les décomptes correctement, pour 60 % environ (170 cas), des erreurs ont été constatées et ont dû être corrigées, et pour 10 % environ (29 cas), la preuve d'une perception illégale intentionnelle des prestations a été apportée.

Les demandes de remboursement de prestations illégales de l'assurance-chômage peuvent être effectuées jusqu'à cinq ans après les versements. Fin 2021, les remboursements s'élevaient à 27,3 millions de francs. Les chiffres sont mis à jour chaque mois et publiés sur le portail Internet de l'assurance-chômage. La DélFin salue expressément la transparence à l'égard du public. Même si l'on ne peut pas parler jusqu'ici d'abus systématiques dans le domaine des RHT, les cas découverts sont de nature à ébranler le sentiment de justice et la confiance de la population et des entreprises qui respectent les règles.

#### **5.5.4 COVID-19: contributions fédérales aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur**

En 2021, la DélFin s'est penchée pour la première fois sur les contributions fédérales aux programmes cantonaux pour les cas de rigueur. Elle a attaché une grande importance à une surveillance et des contrôles efficaces de la part de la Confédération et à l'application uniforme du droit fédéral dans les cantons (cf. rapport d'activité 2020, FF 2021 1690, chap. 5.7.2).

Les bases du soutien de la Confédération aux mesures cantonales pour les cas de rigueur en faveur des entreprises sont réglées à l'art. 12 de la loi COVID-19 (RS 818.102). Au total, la Confédération et les cantons ont prévu 10 milliards de francs pour ces mesures en 2021. La part de la Confédération (8,2 milliards de francs) comprenait une «réserve du Conseil fédéral» à hauteur d'un milliard de francs pour les contributions supplémentaires versées aux cantons particulièrement touchés.

<sup>2</sup> [www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home.html](http://www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home.html) (état au 22.1.2022).

En 2021, le Conseil fédéral a débloqué un total de 500 millions de francs de cette réserve afin de soutenir les cantons lors de la clôture des programmes pour les cas de rigueur.

Jusqu'à fin 2021, les cantons ont versé des aides pour cas de rigueur à quelque 35 000 entreprises, pour un montant total de près de 4,9 milliards de francs. Parmi ces aides, 95 % environ ont revêtu la forme de contributions à fonds perdu, le reste étant des prêts remboursables, des garanties ou des cautionnements. Le canton de Zurich est celui qui a octroyé le plus d'aides, la moitié ayant été versée aux secteurs de la restauration et de l'hôtellerie<sup>3</sup>. Les entreprises concernées ont jusqu'à juin 2022 pour déposer auprès du canton leurs demandes d'aide rétroactive pour les années 2020 et 2021.

### *Prévenir, décourager et réprimer les abus*

Conformément à l'art. 11, al. 1, de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (RS 951.262), la Confédération participe uniquement aux coûts et aux pertes que les mesures pour les cas de rigueur qu'il a prises occasionnent à un canton si celui-ci lutte contre les abus par des moyens appropriés. Toutes les mesures doivent être communiquées au SECO, au moyen d'une banque de données ad hoc que ce dernier met à la disposition des cantons. L'ordonnance ne prévoit aucune approbation, par la Confédération, des stratégies cantonales de lutte contre les abus.

En mai 2021, le CDF a constaté de grandes disparités entre les dispositifs cantonaux de prévention des abus: les contrôles prévus se concentraient surtout sur la vérification des demandes, alors que des mesures de surveillance portant sur l'utilisation parcimonieuse des moyens faisaient défaut dans la majorité des cas.

Eu égard au soutien apporté par la Confédération, qui se chiffre en milliards, la DélFin estime indispensable que des mesures efficaces soient prises pour prévenir, décourager et réprimer les abus liés aux mesures pour les cas de rigueur. Après avoir discuté de la situation juridique avec le chef du DEFR et le SECO, la DélFin a donc demandé au Conseil fédéral, en automne 2021, de veiller à ce que la Confédération joue un rôle de surveillance plus actif dans la lutte contre les abus. Même si la responsabilité incombe en premier lieu aux cantons, cela n'exclut nullement que la Confédération précise les prescriptions de l'ordonnance à l'égard des cantons et, au besoin, fixe des normes minimales.

La DélFin a également invité le Conseil fédéral à présenter rapidement au Parlement un projet de modification de la loi COVID-19, lequel prévoit que le SECO ou des tiers qu'il aurait mandatés obtiennent la compétence de procéder à des contrôles par échantillonnage directement auprès des entreprises bénéficiaires, afin de soutenir les cantons et de détecter suffisamment tôt les abus. En décembre 2021, le Parlement a adapté l'art. 12a, al. 2, de la loi COVID-19, sur la proposition du Conseil fédéral. Les entreprises qui reçoivent des aides pour cas de rigueur sont désormais tenues de fournir, sur demande, des données personnelles et des informations pertinentes pour la lutte contre les abus non seulement aux offices cantonaux compétents, mais aussi au SECO

<sup>3</sup> La Confédération met régulièrement à jour les chiffres, les évaluations et les graphiques relatifs aux aides pour cas de rigueur sur le site d'EasyGov (<https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur>; dernière visite: 22.1.2022).

et aux tiers mandatés par lui. Cela permet à la Confédération de procéder à des contrôles aléatoires basés sur les risques directement auprès des entreprises bénéficiaires.

À l'automne 2021, le SECO a conclu, sur la base de deux audits externes relatifs à la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur dans les cantons, que ceux-ci avaient correctement appliqué la législation fédérale et que leurs dispositifs pour les cas de rigueur ne présentaient pas de risques systémiques ou d'erreurs. Les erreurs et omissions ponctuelles ont été transmises aux cantons concernés pour clarification.

Fin 2021, 419 cas nécessitaient une clarification dans les cantons, dont environ 70 % concernaient des cas dans lesquels l'entreprise devait prouver au canton que ses charges salariales étaient principalement générées en Suisse (art. 3, al. 1, let. c, de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur). Les cantons suivaient de près neuf autres cas pour soupçon d'abus; pour trois d'entre eux, la procédure était encore en cours fin 2021.

### **5.5.5 Cautionnements fédéraux pour les navires de haute mer battant pavillon suisse**

Depuis le milieu de l'année 2015, dans le cadre de ses attributions en matière de haute surveillance concomitante, la DélFin surveille l'évolution des cautionnements fédéraux de navires de haute mer battant pavillon suisse. Chaque année, elle fait part de ses conclusions dans ses rapports d'activité. En été 2019, elle a publié un rapport d'enquête, assorti de recommandations, concernant le processus de vente de navires<sup>4</sup>.

#### *Engagements par cautionnement, risques de cautionnement et amortissements*

Fin novembre 2021, la Confédération cautionnait des crédits pour 16 navires de haute mer, pour un montant total de 279 millions de francs (soit 47 millions de francs de moins par rapport à fin 2020), dont 184 millions de francs pour neuf navires d'Oceana Shipping SA et 68 millions de francs pour cinq navires des compagnies du groupe Reederei Zürich. À la suite d'amortissements, de sollicitations de cautionnements et de la vente de plusieurs navires, les engagements par cautionnement ont été réduits d'un tiers environ depuis 2016.

Les risques financiers pour la Confédération se sont considérablement réduits au cours de l'année sous revue. L'évolution positive du marché en 2021 a permis à toutes les compagnies maritimes de s'acquitter intégralement des amortissements dus pour 2021 sur les différents navires de haute mer et de constituer des réserves de liquidités supplémentaires. En 2021, sur la base du mécanisme de la retenue à la source *pay as you earn* convenu, le groupe Reederei Zurich a ainsi pu procéder à des versements supérieurs à la moyenne.

Eu égard à la volatilité du marché, la DélFin attache une grande importance à ce que l'administration continue de s'en tenir à la stratégie de limitation des pertes (cf. recommandation de la DélFin en annexe). Elle soutient expressément le DEFR dans sa

<sup>4</sup> 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 Délégation des finances des Chambres fédérales du 27.6.2019 (FF 2020 5943).

volonté de convenir, avec les établissements financiers et les compagnies maritimes, de mesures visant à réduire encore les risques de cautionnement. Il s'agit avant tout de surveiller étroitement la situation financière et économique des sociétés, d'adapter les mécanismes d'amortissement et de liquider le cautionnement dès que les amortissements dus ne peuvent plus être effectués. Les sursis de paiement des amortissements ne sont possibles qu'exceptionnellement et doivent faire l'objet d'un plan d'assainissement examiné et approuvé par la Confédération. Le DEFR informe régulièrement la DélFin de l'état des discussions avec les banques et les compagnies maritimes. À l'issue de celles-ci, elle évaluera dans quelle mesure sa recommandation «Faire de la limitation des pertes l'objectif primordial» a pu être mise en œuvre.

### *Responsabilités des organes des compagnies maritimes*

En 2021, la DélFin a mené plusieurs entretiens avec le chef du DEFR, le liquidateur des compagnies maritimes du groupe SCL (Swiss Cargo Line Reederei AG) et l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) afin de savoir dans quelle mesure les organes des différentes compagnies maritimes pouvaient être tenus pour responsables des dommages causés à la Confédération.

S'agissant du groupe SCL, la Cour suprême du canton de Berne a estimé, au milieu de l'année 2021, que les cautionnements fédéraux des navires de ce groupe avaient été obtenus de manière frauduleuse. Les documents présentés dans le cadre des demandes de cautionnement pour certains navires n'étaient pas conformes à la réalité. Le DEFR a considéré que, aujourd'hui, les cautionnements pour certains navires de haute mer du groupe SCL n'auraient probablement pas été accordés. La Confédération fera également valoir ses droits dans le cadre de la procédure d'appel. Pour les autres sociétés, rien n'indique que les demandes de cautionnement n'étaient pas conformes à la réalité.

Actif jusqu'en 2015, l'organe de révision des compagnies maritimes du groupe SCL a signalé trop tard – du point de vue de la Confédération – la viabilité économique limitée des compagnies. Lors de l'audit des comptes annuels 2014, il a envisagé d'aviser le juge à propos du surendettement. Toutefois, en automne 2015, il a encore certifié les comptes annuels, en émettant des réserves. La Confédération examine la possibilité de faire valoir des prétentions en responsabilité contre l'ancien organe de révision. En ce qui concerne les organes de révision des autres compagnies, il n'existe pas d'indices permettant de conclure à des déficits de contrôle ou à des contrôles négligents.

Avec l'ASR, la DélFin s'est penchée de manière générale sur les devoirs des organes de révision lors de l'audit des comptes annuels et de l'établissement de pronostics quant à la poursuite des activités, ainsi que sur les limites de la responsabilité dans la révision.

### *Pavillon suisse*

Fin 2021, le pétrolier «San Padre Pio», battant pavillon suisse, a pu quitter les eaux territoriales du Nigeria après avoir été retenu pendant près de quatre ans par les autorités de ce pays. Cette immobilisation a conduit le Parlement à voter, fin 2020, un crédit de 4 millions de francs pour honorer le cautionnement. En 2021, la Confédération s'est mise d'accord avec le propriétaire sur les modalités de remboursement des

créances transférées à la Confédération. Le remboursement doit avoir lieu jusqu'à fin 2028.

Ces dernières années, plusieurs navires suisses ont été temporairement immobilisés dans des ports étrangers en raison de problèmes techniques, ce qui augmente le risque que le pavillon suisse soit placé sur la liste des pavillons dont les navires présentent un risque élevé (liste noire), eu égard au Mémoire d'entente de Paris. Les navires dont le financement est cautionné par la Confédération pourraient, en cas d'inscription de la Suisse sur la liste noire, être repris par un pavillon étranger approprié. Début 2022, la DélFin a pris acte du fait que ce risque avait été réduit, grâce à des inspections plus minutieuses des navires.

Sur mandat du DFAE, un organisme indépendant a analysé les aspects politiques et économiques d'une flotte commerciale suisse et du statut de la Suisse en tant qu'État de pavillon. En automne 2021, le chef du DFAE a informé la DélFin des résultats de l'étude<sup>5</sup> et des options qui y sont présentées (ouverture, modernisation, limitation ou liquidation du pavillon suisse, ou maintien du statu quo) ainsi que des recommandations. À la mi-février 2022, le Conseil fédéral a donné pour mandat au DFAE d'élaborer une stratégie maritime globale, en concertation avec les milieux économiques et scientifiques ainsi que les partenaires sociaux. Cette stratégie fournira une vue d'ensemble des intérêts de la Suisse dans le domaine maritime et contiendra des lignes directrices, des objectifs et des mesures. Suivra un projet législatif visant à moderniser les bases juridiques régissant la navigation internationale sous pavillon suisse, afin de renforcer la compétitivité et la durabilité de cette dernière.

### *Suppression de l'organisation de crise*

Compte tenu de l'importance de plus en plus marginale des navires de haute mer pour l'approvisionnement du pays et de la réduction du nombre de navires de haute mer cautionnés, le CDF a recommandé au DEFR, au printemps 2021, d'assurer la surveillance financière des navires de haute mer restants de manière efficace et efficiente en dehors de l'organisation de crise. Au printemps 2019, le Secrétariat général du DEFR avait mis en place une organisation de crise interdépartementale chargée de trouver des solutions pour les navires de haute mer cautionnés qui se trouvaient en difficulté économique, afin de réduire autant que possible les pertes subies par la Confédération du fait de la sollicitation de cautionnements. Étant donné que l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) a renforcé sa surveillance et son monitoring ces dernières années, qu'il existe aujourd'hui des garde-fous clairs en cas de retard dans les amortissements et que la dernière vente de navire suivie par l'organisation de crise sera conclue au printemps 2022, le DEFR a l'intention de supprimer l'organisation de crise en 2022 et de transférer à l'OFAE la responsabilité de l'exécution des cautionnements. Un transfert de tâches à des externes ou à un autre service de l'administration, comme le CDF l'avait suggéré dans son rapport d'audit, a été rejeté par le DEFR et le DFF.

<sup>5</sup> Étude de l'Institut d'économie maritime et de logistique de Brème (*Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik* [ISL]) d'avril 2021 portant sur les possibles orientations futures du pavillon et de la flotte maritime suisses, intitulée «Future Prospects for the Swiss Flag and Fleet at Sea» et publiée sur le site Internet de l'Office suisse de la navigation maritime.

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

### **5.6.1 Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et étape d'aménagement 2035**

Chaque année, en avril, l'OFT publie un rapport sur l'état d'avancement des programmes d'aménagement ferroviaire. La DélFin s'est penchée sur ce rapport en présence du directeur de l'office.

#### *Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes – NLFA*

Depuis la dissolution de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN), en 2019, la DélFin poursuit la haute surveillance concomitante du projet jusqu'à l'achèvement de celui-ci et informe les CdF de ses conclusions.

Le tunnel de base du Ceneri, la dernière grande construction de la NLFA, est en service depuis le 13 décembre 2020. L'OFT n'a dû édicter aucune prescription entraînant des restrictions d'exploitation. Les travaux de finition (tels que l'accès dans le secteur du portail de Vezia et la construction d'un toit de protection au centre de conservation et d'intervention de Biasca) seront achevés d'ici fin 2022 et l'aménagement de la fenêtre d'accès de Sigirino pour la maintenance du tunnel de base du Ceneri sera terminé d'ici fin 2024. Les CFF surveillent par géodésie les rehaussements du radier du tunnel.

Selon l'OFT, la NLFA coûtera environ 22,8 milliards de francs (y c. le renchérissement, la TVA et les intérêts intercalaires). Les coûts du projet se montent à 17,8 milliards de francs, bien au-dessous du crédit global de 19,1 milliards de francs alloué à la NLFA. Fin 2021, le Conseil fédéral a augmenté ce crédit global afin de financer le renchérissement et la TVA et a libéré 140 millions de francs du crédit d'engagement bloqué pour l'axe du Saint-Gothard. Les coûts finals resteront inchangés.

La sécurisation – due à l'assainissement du dépôt de munitions de Mitholz – de l'accès à la galerie de secours du tunnel de base du Lötschberg n'est pas financée par le crédit global. En 2020, dans le cadre de la convention de prestations conclue avec BLS, la Confédération a contribué à hauteur de 11,7 millions de francs aux mesures prises par BLS pour éviter de nouvelles infiltrations d'eau dans le tunnel de base du Lötschberg.

Les décomptes finals du tunnel de base du Lötschberg et des aménagements de tronçons sur l'axe du Lötschberg doivent être établis prochainement; ceux des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri le seront en 2026. Le risque de coûts supplémentaires est extrêmement faible.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2020, AlpTransit Gothard AG (ATG) a formellement entamé sa phase de dissolution. Les travaux sont en bonne voie. Lorsqu'elle établira son dernier décompte annuel, au 31 décembre 2022, l'entreprise aura atteint son but social et pourra alors être dissoute par une fusion avec les CFF.

En ce qui concerne les risques à plus long terme, une stratégie de surveillance a été déployée dans le tunnel de base du Saint-Gothard afin de déterminer en temps voulu la fin de la durée d'utilisation des tubes de drainage. Les déformations des barrages

situés au-dessus du tunnel dues aux tassements sont si faibles qu'elles ne nécessitent plus de surveillance particulière.

#### *Étape d'aménagement 2035*

Les coûts étaient inférieurs aux prévisions initiales, sauf pour l'étape d'aménagement 2035 (EA 2035): pour celle-ci, les prévisions de coûts à fin 2020 dépassaient de 1,2 milliard de francs le crédit. En particulier, les études relatives au projet de tunnel de base du Zimmerberg II prévoyaient des coûts supplémentaires de plus de 700 millions de francs. Selon l'OFT, les coûts n'ont pas été adaptés dans tous les domaines lors du remaniement du projet. La DélFin attend de l'OFT que le crédit alloué par le Parlement soit respecté lors des travaux ultérieurs de mise en œuvre du projet ou qu'un message spécial dûment motivé soit soumis au Parlement en cas de besoins supplémentaires.

Fin 2021, le Conseil fédéral a pris des mesures pour stabiliser les finances des CFF et a chargé l'OFT et les CFF de mettre à jour les plans d'aménagement pour l'EA 2035, afin de faire baisser les besoins d'investissement des CFF. En 2022, la DélFin mettra les résultats des contrôles à l'ordre du jour d'une audition du directeur de l'OFT.

## **5.6.2 COVID-19: compagnies aériennes, entreprises connexes et Skyguide**

### *Garanties pour les entreprises de transport aérien*

En 2020, le Parlement a décidé d'ouvrir un crédit d'engagement d'un montant de 1,275 milliard de francs pour un cautionnement de la Confédération destiné aux compagnies aériennes Swiss International Air Lines SA (Swiss) et Edelweiss Air SA, crédit qui était entièrement engagé fin 2021. Au besoin, les deux compagnies aériennes peuvent faire appel à tout moment au crédit bancaire garanti par le cautionnement, considérant que les intérêts usuels du marché s'appliquent. En raison de l'évolution de la pandémie et de ses répercussions sur l'activité aérienne, le recours à ce crédit peut être temporairement augmenté et doit ensuite être réduit.

Jusqu'à présent, les contrats signés en août 2020 ont été modifiés à deux reprises, principalement sur des points de technique financière, afin de permettre à Swiss d'optimiser son financement. La Confédération a approuvé la plupart des demandes de modification et d'autres modifications contractuelles ne sont pas exclues en fonction de l'évolution de la pandémie.

La DélFin estime qu'il n'est pas nécessaire, dans l'immédiat, de prendre des mesures dans le cadre de la haute surveillance financière. En 2022, elle se penchera sur les résultats de l'audit mené par le CDF auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et de l'AFF concernant les mesures de soutien aux infrastructures critiques de l'aviation.

### *Soutien des entreprises connexes*

En 2020, afin d'assurer l'exploitation ininterrompue des aéroports nationaux, le Parlement a adopté une modification de la loi fédérale sur l'aviation (LA; RS 748.0) ainsi

qu'un crédit d'engagement de 600 millions de francs pour des cautionnements de la Confédération. Celle-ci peut donc accorder des aides financières pour pallier les problèmes de liquidité rencontrés en raison de la pandémie de COVID-19 par certaines entreprises connexes, telles que des services d'assistance en escale et des entreprises de maintenance d'avions. Fin 2021, 79,2 millions de francs du crédit d'engagement avaient été utilisés pour aider SR Technics Switzerland SA sous la forme d'une ligne de cautions. Le contrat signé en juillet 2020 a été modifié deux fois en 2021, essentiellement sur des points de technique financière.

Il n'est pas exclu que d'autres entreprises remplissant les conditions mentionnées à l'art. 102a LA déposent des demandes de soutien financier auprès de la Confédération. Dans ce cas, la DélFin réitère la demande qu'elle avait déjà adressée au Conseil fédéral en 2020, à savoir de s'assurer qu'aucune aide octroyée par la Confédération ne soit utilisée pour des financements croisés indirects destinés à des groupes ou des investisseurs étrangers.

#### *Refinancement de Skyguide SA*

Non cotée, Skyguide est la société anonyme suisse assurant les services civil et militaire de la navigation aérienne, dans laquelle la Confédération a une participation de 99,97 %. Le trafic aérien ayant fortement diminué en raison de la pandémie de coronavirus, les recettes provenant des redevances perçues par Skyguide – qui représentent 80 % environ de son budget – sont en net recul.

Aux termes de la LA, la Confédération est tenue de veiller à une dotation en capital suffisante de Skyguide. Par conséquent, depuis 2020, le Parlement a approuvé des crédits d'un montant total de 500 millions de francs: 150 millions de francs à titre d'augmentation du capital-actions (2020), 250 millions de francs sous forme de prêt remboursable portant intérêts afin de prévenir un manque de capitaux (2021) et 100 millions de francs pour résoudre des problèmes temporaires de liquidités et de solvabilité (2022).

Le soutien financier de la Confédération est conditionné par les mesures d'économie que Skyguide doit réaliser pour réduire ses besoins de liquidités; ces économies cumulées devront représenter 120 millions de francs d'ici fin 2024. De plus, les partenaires sociaux sont tenus d'élaborer un plan commun visant à relever l'âge de la retraite des contrôleurs aériens de 56 ans actuellement à 60 ans au moins, afin d'alléger la charge financière à long terme de Skyguide.

Étant donné la participation quasi intégrale de la Confédération et le fait que Skyguide exerce une tâche relevant de la souveraineté de l'État est essentielle en termes de sécurité, la DélFin identifie, outre un risque financier important, le risque pour la Confédération de voir sa réputation ternie si Skyguide venait à ne plus pouvoir exercer pleinement ses tâches. Pendant l'année sous revue, la délégation a donc surveillé attentivement l'utilisation des moyens financiers octroyés en 2020 et en 2021 et la réalisation des mesures d'économie demandées par la Confédération. Elle a prié le CDF d'effectuer un audit de la recapitalisation de Skyguide et s'est penchée sur la situation lors d'un entretien avec la cheffe du DETEC et une délégation de Skyguide.

Sur le principe, le CDF salue le fait que le financement de Skyguide ne prévoit pas de réserves excessives. Mais cela signifie aussi que des écarts négatifs minimes par rapport aux hypothèses retenues peuvent, à eux seuls, avoir pour effet que les 500 millions de francs prévus ne suffisent pas. Le CDF n'exclut pas que la Confédération doive octroyer des fonds supplémentaires.

Skyguide utilise les fonds fédéraux pour ses activités opérationnelles et pour le remboursement d'un prêt de PostFinance de 200 millions de francs. Sur les économies imposées par la Confédération, environ 70 millions de francs concernent les charges de personnel (réduction des avoirs de vacances, suspension des augmentations de salaire, réduction des parts de salaire variables). Skyguide a en outre rationalisé son portefeuille de projets, tout en décidant, en accord avec la Confédération, de poursuivre le projet Virtual Center, qui doit permettre de réduire à long terme les coûts techniques et d'exploitation d'environ 30 millions de francs par an. À la fin de l'année 2021, Skyguide et le syndicat des contrôleurs aériens HelvetiCA ont posé, dans une déclaration d'intention, les jalons d'une augmentation de l'âge de la retraite à 60 ans au moins. Cette augmentation doit permettre de réaliser des économies à partir de 2030.

Selon Skyguide, le mandat légal de surveillance aérienne civile et militaire a pu être rempli sans faille, malgré la pandémie. Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour 2021 devraient également être atteints dans leur grande majorité, à l'exception de l'objectif concernant un résultat financier équilibré.

Le Conseil fédéral est d'avis que les prestations de Skyguide doivent être financées par des redevances. Celles-ci sont fixées par la Commission européenne dans le cadre de plans de prestations. Le Conseil fédéral a chargé l'OFAC de présenter à l'Union européenne un plan de prestations qui permette à Skyguide de couvrir ses coûts. Il n'est toutefois pas certain que les compagnies aériennes, qui sont elles-mêmes dans une situation difficile, soient en mesure de payer des redevances plus élevées.

La DélFin constate que la direction de Skyguide a engagé et mis en œuvre de premières mesures d'économie. Compte tenu, d'une part, des incertitudes quant à l'évolution de la pandémie et, d'autre part, de la décision attendue de la Commission européenne concernant le montant des redevances pour les années 2020–2024, et vu que le financement de Skyguide ne prévoit pas de réserves importantes, la DélFin part du principe que la situation financière de Skyguide restera tendue. Elle continuera de suivre attentivement l'évolution des risques financiers sur la base des rapports trimestriels du DETEC et examinera cette question avec la cheffe du département.

## **6 Mandat et organisation de la DélFin**

Outre les dossiers principaux présentés dans le rapport d'activité, la DélFin a également suivi en 2021 les dossiers relatifs à l'exposition universelle de Dubaï qui a lieu cette année et celle d'Osaka prévue en 2025. Elle a examiné avec attention le rapport du CDF (20417) relatif à la rénovation et l'extension du laboratoire de haute sécurité à Mittelhäusern auprès de l'Institut de virologie et d'immunologie. L'évolution de la situation dans le domaine de l'asile a également fait l'objet d'une attention particulière.

La DélFin s'est aussi enquise régulièrement des projets qui disposeront bientôt d'importants crédits d'engagement, par exemple l'évacuation des restes de munitions de l'ancien dépôt de Mitholz ou l'acquisition des nouveaux avions de combat dans le cadre du projet Air2030. Elle a également pris acte du rapport du Conseil fédéral du 26 mai 2021 visant à examiner et à compléter les principes directeurs du gouvernement d'entreprise (Stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13.12.2018) et suivra sa mise en œuvre. La DélFin a discuté de la situation des entités de la Confédération devenues autonomes touchées par la pandémie de COVID-19 ou par l'évolution de la conjoncture avec les services propriétaires ou la direction concernée.

## 6.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances, la DélFin est chargée d'examiner et de surveiller au fur et à mesure l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). Elle fait rapport aux CdF 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 CdF ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 5, LParl), par exemple sous la forme d'un corapport.

En vertu de l'art. 169 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi. Ainsi, la DélFin 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, conformément aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la DélFin 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 reçoit du CDF tous les rapports et documents relatifs à la surveillance exercée par ce dernier (art. 14, al. 1, de la loi sur le Contrôle des finances [LCF], RS 614.0).

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 DélFin 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. chap. 3.1).

Les dispositions réglementaires relatives au statut du personnel des unités décentralisées de la Confédération sont soumises pour consultation à la DélFin (cf. chap. 3.3).

Enfin, la délégation 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). En outre, depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent également être soumis à l'approbation de la DélFin (cf. chap. 2.2).

## 6.2 Relations entre la haute surveillance et la surveillance

La répartition des activités de surveillance entre le Conseil fédéral et le Parlement 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 (RS 172.010.1) précise à cet égard que, «au moyen de la surveillance, le Conseil fédéral, les départements et la ChF 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 DéFin 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.

## 6.3 Coordination avec les commissions de haute surveillance

Les commissions et délégations de surveillance du Parlement exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral, sur l'administration fédérale et sur les finances fédérales (art. 50 ss LParl). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. 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 DéFin et les CdF coordonnent leurs activités par écrit (lettres) et oralement (comptes rendus réguliers) à leur niveau et, par l'intermédiaire du secrétariat commun, au niveau des secrétariats scientifiques. Elle fait le point avec les CdF sur les dossiers en cours, en particulier sur ceux dans lesquels le Conseil fédéral ou l'administration

ne donnent pas suite à ses remarques ou recommandations. Ce faisant, la délégation veille au maintien du secret (art. 153, al. 6, LParl).

La DélFin et les CdG coordonnent leurs activités en particulier par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, ces derniers ont tenu, en 2020, 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, la DélFin informe simultanément les CdG de gestion et les CdF également par écrit.

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

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

Les CdF 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 membre du Conseil des États et un membre du Conseil national en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Durant l'exercice sous revue, la délégation était composée des conseillers nationaux Pirmin Schwander (président), Jean-Paul Gschwind et Ursula Schneider Schüttel ainsi que des conseillers aux États Thomas Hefti (vice-président), Peter Hegglin et Eva Herzog.

La DélFin 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 ou la cheffe appartient au même parti qu'eux. Pour assurer une certaine continuité, ils sont responsables des mêmes domaines durant deux ans au moins.

En 2021, la DélFin s'est réunie six fois en séance ordinaire et cinq fois en séance extraordinaire.

Au cours de l'exercice 2021, le CdF a remis à la DélFin 120 rapports de révision et notes (2020: 126); cette dernière en a examiné 58 dans le détail lors de ses séances (2020: 66). La DélFin a également traité 147 décisions du Conseil fédéral (2020: 108). Elle a aussi examiné 18 propositions des départements sur la base de l'Arrangement 2015 conclu avec le Conseil fédéral en 2015 (2020: 14). Par ailleurs, elle a approuvé le versement de crédits urgents pour un montant de 322 millions de francs (2020: 41,5 milliards de francs) (cf. chap. 2.1).

## 7 Relations avec le CDF

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.

### 7.1 Rapports du CDF sur ses propres activités

#### 7.1.1 Rapport annuel et comptes annuels 2020

Le CDF soumet chaque année à la DélFin et au Conseil fédéral un rapport dans lequel il les informe de l'étendue et des priorités de son activité de révision, communique ses constatations et ses avis les plus importants et signale les points en suspens dans la mise en œuvre des recommandations assorties du niveau d'importance le plus élevé (art. 14, al. 3, LCF). Ce rapport annuel fait l'objet d'une publication.

Lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, le CDF en informe sans délai le Conseil fédéral (art. 15, al. 3, LCF). Ces signalements, ainsi que l'avis du Conseil fédéral, sont immédiatement portés à la connaissance de la DélFin. Dans son rapport annuel, le CDF mentionne ces signalements ainsi que les recommandations les plus importantes qui ont été acceptées, mais n'ont pas été mises en œuvre dans le délai imparti.

La DélFin prend acte des comptes annuels du CDF, en même temps que de son rapport annuel. Les comptes annuels 2020 du CDF ont été audités par le Contrôle des finances du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, lequel a confirmé qu'ils étaient conformes aux exigences de la loi. La DélFin a également pris acte de la *management letter*. Le Parlement a approuvé les comptes annuels 2020 du CDF sans en débattre.

#### 7.1.2 Programme annuel 2021

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la DélFin et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, LCF). Lorsque le rapport annuel et les comptes annuels du CDF relatifs à l'année concernée sont disponibles, la délégation examine dans quelle mesure le CDF a atteint les objectifs de son programme annuel.

Le programme d'audit 2021 prévoyait, entre autres, douze audits de prix, trois évaluations, 18 audits d'efficacité, huit audits de suivi de la mise en œuvre de recommandations et neuf audits COVID-19. Le CDF a en outre présenté à la DélFin une planification pluriannuelle pour le projet Air2030 ainsi qu'une vue d'ensemble des audits ouverts qui se fondent sur un mandat de la délégation.

La DélFin est habilitée à confier des mandats spéciaux au CDF, que celui-ci peut toutefois refuser (art. 1, al. 2, LCF). Durant l'année sous revue, la délégation a confié des mandats au CDF concernant un audit de suivi du système de gestion des risques de Swisscom, un audit de la sécurité informatique de RUAG MRO ainsi qu'un audit de

la surveillance technique et financière de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et une évaluation de la surveillance au sein de l'AVS.

### 7.1.3 Budget 2022

Le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral, qui le transmet à l'Assemblée fédérale sans le modifier (art. 2, al. 3, LCF). Pour sa part, la DélFin examine ce projet et transmet ses appréciations aux CdF qui ont compétence pour procéder à l'examen préalable du budget du CDF. Si nécessaire, la DélFin défend le budget du CDF devant l'Assemblée fédérale (art. 142, al. 3, LParl).

En septembre 2021, le CDF a proposé une augmentation du budget qu'il avait déjà présenté pour l'année 2022. Cette augmentation a posteriori se fonde sur la disponibilité du CDF d'assumer, à la demande du DFJP et dans le cadre de la mise en œuvre du projet sur la transparence du financement de la vie politique, les tâches de l'«autorité compétente» visée aux art. 76b à 76k nouvellement introduits dans la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1). Ce projet doit être appliqué aux élections fédérales de 2023, raison pour laquelle le CDF doit entreprendre les démarches nécessaires dès 2022. Le Parlement a adopté le budget du CDF sans en débattre.

## 7.2 Haute surveillance exercée par la Délégation des finances sur le CDF

En 2021, la DélFin s'est penchée sur le rapport de la Cour des comptes française, qui a mené un examen par les pairs (*peer review*) du CDF. Aux yeux de la délégation, il ne ressort pas des recommandations formulées une nécessité urgente de prendre des mesures.

La DélFin entend au moins une fois par an chaque cheffe ou chef de département au sujet des expériences réalisées avec l'activité de surveillance du CDF. La DélFin prend également acte des avis des services contrôlés ainsi que d'autres retours issus des entretiens qu'elle mène. Les déclarations faites par les personnes concernées n'ont pas mis en évidence d'indice probant laissant présumer une violation des bases légales, des normes ou du code éthique. La collaboration entre les services contrôlés et les personnes exécutant les contrôles ne doit pas se fonder sur une relation amicale. C'est pourquoi les avis des personnes impliquées divergent inévitablement. La haute surveillance parlementaire a besoin d'une autorité de contrôle efficace et, surtout, critique.

Dans son rapport annuel 2020, le CDF avait mis l'accent sur la collaboration avec les commissions thématiques. En 2021, cela a irrité certaines commissions. La DélFin a alors clarifié les compétences des différents organes parlementaires, de concert avec le CDF. Les commissions thématiques ne constituent pas des organes de surveillance de l'Assemblée fédérale. La position du CDF est décrite à l'art. 1 LCF. Ses tâches sont réglées aux art. 5 ss LCF. Les organes chargés de l'examen préalable peuvent faire appel au CDF afin qu'il statue sur certaines demandes de crédit. Les relations de service entre le CDF et les organes parlementaires sont réglées par la loi (art. 12 ss

LCF) et concernent en particulier les CdF et les CdG ainsi que leurs délégations respectives. Le CDF peut aussi porter ses rapports d'audit à la connaissance des commissions thématiques.

La DélFin estime qu'il est nécessaire et conforme à l'État de droit que le CDF puisse accomplir son travail dans le respect des dispositions constitutionnelles et légales ainsi que selon des normes professionnelles, sans être exposé à des limitations dans ses compétences.

## Liste des acronymes

AC	Assurance-chômage
AFD	Administration fédérale des douanes (OFDF à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2022)
AFF	Administration fédérale des finances
Air2030	Programme de protection de l'espace aérien du DDPS
ANS	Administration numérique suisse
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BAC	Base d'aide au commandement de l'armée
CA	Conférence des achats de la Confédération
CCh	Caisse de chômage
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
ChF	Chancellerie fédérale
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CS AC	Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DaziT	Programme visant à accompagner le passage de l'Administration fédérale des douanes à l'Office de la douane et de la sécurité des frontières
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
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion
Délégation Cyber	Délégation du Conseil fédéral pour la cybersécurité
Délégué TNI	Délégué du Conseil fédéral à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique
DéFin	Délégation des finances

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EA 2035	Étape d'aménagement 2035
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GENOVA	Projet de réalisation et de déploiement du système de gestion électronique des affaires de la Confédération
KBOB	Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics
LA	Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0)
LCaS-COVID-19	Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus du 18 décembre 2020 (Loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, RS 951.26)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, RS 611.0)
LFINMA	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Loi sur la surveillance des marchés financiers, RS 956.1)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 ou du 21 juin 2019 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
Loi COVID-19	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (RS 818.102)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, RS 171.10)
LPers	Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
NCSC	Centre national pour la cybersécurité
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAS	Office fédéral des assurances sociales

OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
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 (Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, OIAF, RO 2011 6093)
OIM	Organisation internationale pour les Migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OPers-EPF	Ordonnance du Conseil des EPF du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des écoles polytechniques fédérales (Ordonnance sur le personnel du domaine des EPF, RS 172.220.111.3)
OTNI	Ordonnance du 25 novembre 2020 sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale (Ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique, RS 172.010.58)
RDS	Réseau de données sécurisé
RHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
RS	Recueil systématique
RUAG	
International	RUAG International Holding SA
RUAG MRO	Centre de compétence pour la maintenance du matériel de l'Armée suisse; RUAG MRO Holding SA
SAP S/4HANA	Progiciel de gestion intégré (ERP) développé par l'entreprise SAP
SCL	Swiss Cargo Line Reederei AG
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEDS	Système national d'échange de données sécurisé
SIPACfuture	Projet de nouveau système de paiement de l'assurance-chômage
Skyguide	Skyguide SA, société anonyme suisse non cotée pour les services de la navigation aérienne civile et militaire
SNPC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyber-risques
SUPERB	Programme visant à moderniser les processus de soutien de l'administration fédérale dans les domaines des finances, du personnel,

	de la logistique, des achats et de l'immobilier et à garantir l'assistance informatique de ces processus
Swiss	Swiss International Air Lines SA
TNI	Transformation numérique et gouvernance de l'informatique: stratégie TNI ou projet clé TNI
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

## **Recommandations**

Les pages qui suivent présentent les recommandations en suspens et les recommandations liquidées de la DélFin.

## **Recommandations de la Délégation des finances**

### **A) Nouvelles recommandations formulées en 2021**

Aucune

## B) Recommandations en suspens concernant les navires de haute mer

Recommandations de la DélFin à l'intention du Conseil fédéral concernant la vente de navires de haute mer, du 27 juin 2019 (cf. chap. 5.5.5)

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

Statut

### 1. Faire de la limitation des pertes l'objectif primordial en cas de crise

La DélFin 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.

#### *Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019*

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et a considéré qu'elle avait déjà été mise en œuvre.

#### *Appréciation de la Délégation des finances concernant l'état de la mise en œuvre fin 2021*

En 2019, la DélFin considérait que la recommandation avait été mise en œuvre s'agissant de l'adaptation des procédures.

De 2019 à 2021, elle s'est penchée sur l'application de la stratégie de vente et sur la nouvelle procédure suivie lors de l'aliénation d'autres navires. Grâce à la cohérence adoptée par la Confédération, à la demande de la DélFin, dans son rôle de garante et à la reprise des activités sur les marchés des navires de haute mer en 2021, les pertes dues aux ventes de navires ont diminué. Selon le DEFR, toutes les ventes devraient être achevées d'ici fin avril 2022.

S'agissant des autres engagements de cautionnement, le DEFR négocie des conventions avec les banques et les compagnies concernées portant sur des mesures de réduction des risques liés aux cautionnements. Les sursis de paiement des amortissements ne sont possibles qu'exceptionnellement et doivent faire l'objet d'un plan d'assainissement examiné et approuvé par la Confédération.

La DélFin suivra de près la conclusion des conventions et leur mise en œuvre et, en temps voulu, effectuera un contrôle de suivi concernant la recommandation.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Il considère qu'elle est déjà mise en œuvre.

La DélFin estime que la recommandation est largement mise en œuvre, mais continuera de suivre de près les mesures de réduction des risques restants liés aux cautionnements.

## C) Recommandations en suspens concernant l'informatique

Recommandations de la DélFin à l'intention du Conseil fédéral concernant l'**informatique de la Confédération**, du 5 mars 2014 (cf. **chap. 4.2.1**)

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

Statut

### *Pilotage et gestion centralisés*

La DélFin 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 stratégie informatique 2016–2019, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération 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.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale, nouvellement créé, est responsable de toutes les tâches liées à cette recommandation.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI), début 2021, a permis de satisfaire largement certaines demandes de la DélFin (gouvernance et adaptation des bases légales).

D'autres demandes essentielles (architecture à l'échelle fédérale et planification à moyen terme) sont encore en suspens; la DélFin a exploré que ces demandes n'aient pas été considérées comme prioritaires dans le portefeuille du TNI pour 2021.

Le Conseil fédéral a globalement accepté la recommandation.

La partie concernant la gouvernance a été largement mise en œuvre dans le cadre du nouveau modèle de gouvernance informatique.

La demande visant à définir une architecture informatique de l'administration fédérale n'est toujours pas satisfaite.

Par conséquent, la recommandation reste en suspens.

### *Planification informatique à moyen terme*

La DélFin 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.

*Cf. explications sous la recommandation précédente.*

Le Conseil fédéral a globalement accepté la recommandation.

La recommandation reste en suspens.

Recommandations de la DélFin à l'intention du Conseil fédéral concernant l'**informatique de la Confédération**, du 5 mars 2014 (cf. **chap. 4.2.1**)

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

Statut

*Architecture de l'informatique de la Confédération*

La DélFin 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 DélFin va suivre attentivement le développement de l'architecture informatique de la Confédération dans l'optique de la haute surveillance.

*Cf. explications sous la recommandation précédente.*

Le Conseil fédéral a globalement accepté la recommandation.

La recommandation reste en suspens.

## D) Recommandations en suspens concernant le contrôle des achats

Recommandations de la DélFin du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (voir aussi **chap. 4.3.1**)

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

État

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

La DélFin 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.

#### *Avis du DFF du 23 novembre 2020*

La stratégie en matière d'acquisitions prévoit que la vérification et le pilotage de la réalisation des objectifs seront effectués au moyen du contrôle stratégique des marchés publics. La CA et à la KBOB peuvent vérifier l'état de la mise en œuvre du point de vue stratégique et prendre, si nécessaire, des mesures complémentaires.

#### *Appréciation de la Délégation des finances du 23 novembre 2020*

La DélFin souhaite savoir comment la stratégie sera concrétisée et mise en œuvre avant de classer cette recommandation.

La recommandation a été acceptée.

La stratégie a été définie et publiée.

La DélFin souhaite attendre la mise en œuvre des mesures relevant du contrôle des achats 2021. La recommandation est donc encore en suspens.

Recommandations de la DélFin du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (voir aussi **chap. 4.3.1**)

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

État

*Réformer les procédures d'acquisition de la Confédération*

La DélFin 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 effets d'échelle. La DélFin 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 auprès de services demandeurs, la CA et la KBOB – aux procédures d'acquisition standard.

*Avis du DFF du 23 novembre 2020*

Dans le cadre du projet GENOVA@BIL, les procédures d'acquisition en vigueur dans le domaine de la gestion des affaires sont standardisées, numérisées et harmonisées à l'échelle de la Confédération.

Les procédures d'acquisition des unités administratives sont numérisées de manière transversale à l'aide du logiciel Acta Nova, l'objectif étant qu'elles puissent se dérouler de manière entièrement numérique, de bout en bout. À supposer que le projet continue d'évoluer dans le bon sens, il paraît réaliste d'envisager une première application de ce prototype à l'ensemble de l'administration fédérale pour 2022.

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

*Améliorer la qualité des données du contrôle des achats*

La DélFin 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.

*Avis du DFF du 23 novembre 2020*

Le programme SUPERB permet d'assurer le suivi de la mise en place du système de gestion centralisée des données de base pour les partenaires commerciaux (crédeurs et débiteurs). La nouvelle gestion des contrats et des adjudications, fondée sur des composants standard SAP, est en cours de développement dans le cadre du projet «Acquisition» du programme SUPERB.

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

## E) Recommandation en suspens concernant les pensions de retraite des magistrats

Recommandations de la DélFin du 1.9.2020 à l'intention du Conseil fédéral concernant les **pensions de retraite versées aux magistrats** (cf. **chap. 4.2** du rapport d'activité 2020)

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

Statut

### *Pas de versement rétroactif des pensions de retraite aux magistrats*

La DélFin a recommandé en 2020 au Conseil fédéral de renoncer au versement rétroactif des pensions de retraite des anciens conseillers fédéraux.

### *Avis du Conseil fédéral du 28 octobre 2020*

Dans son appréciation juridique, le Conseil fédéral a indiqué que, tant que le Parlement n'a pas modifié les bases légales pertinentes, la Confédération doit appliquer le délai légal de prescription aux retraites remontant à plus de cinq ans si d'anciens membres du Conseil fédéral déposent des demandes de versement rétroactif de pensions de retraite non perçues. Pour le surplus, le Conseil fédéral considère que l'objectif visé par la recommandation de la DélFin est atteint.

### *Appréciation de la DélFin du 23 novembre 2020*

La DélFin a admis que l'objectif visé par sa recommandation est partiellement atteint. Elle renonce à en exiger la mise en œuvre complète, y compris pour ce qui est de renoncer au versement rétroactif des pensions de retraite jusqu'à cinq ans à compter du dépôt de la demande. Elle salue la décision prise par le Conseil fédéral début juillet 2020, qui entend exclure toute possibilité, pour les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération en fonction à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020, de requérir le paiement de retraites qu'ils n'auraient pas perçues et soumettre éventuellement au Parlement une modification de la disposition correspondante allant dans ce sens.

La DélFin a examiné le rapport du Conseil fédéral relatif au postulat 20.4099 Moderniser le régime des retraites et des retraites applicables aux magistrats lors de sa séance de février 2022.

Elle va suivre les travaux des Commissions des institutions politiques.

La recommandation reste en suspens.

## F) Recommandations liquidées en 2021

Recommandations de la DélFin à l'intention du Conseil fédéral concernant la vente de navires de haute mer, du 27.6.2019 (cf. chap. 5.5.5)

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

Statut

### 9. Éviter les cautionnements solidaires

La DélFin 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 26 février 2020*

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et procédé à certains éclaircissements au sein de l'administration (cf. rapport du Conseil fédéral à l'intention de la DélFin du 26.2.2020 concernant les recommandations 6 à 9 du rapport d'enquête de la DélFin).

### *Appréciation de la Délégation des finances*

La DélFin reconnaît que, en dehors du domaine de la navigation de haute mer, les cautionnements solidaires peuvent être des instruments judicieux dans des cas particuliers. En l'occurrence, la Confédération doit définir clairement les conditions-cadres, clarifier préalablement les risques de manière approfondie et responsabiliser davantage les établissements financiers prêteurs, par exemple en les faisant participer au risque de perte. La DélFin attend du Conseil fédéral qu'il fasse preuve de retenue lors de l'utilisation de cet instrument.

Les modalités des cautionnements solidaires adoptés par le Parlement concernant les crédits de transition COVID-19, l'encouragement de l'offre de logements et le transport régional ont été adaptées aux circonstances particulières.

La DélFin considère que la recommandation est mise en œuvre. Elle attend du Conseil fédéral qu'il continue de faire preuve de retenue lors de l'utilisation de cet instrument.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et pris position.

La DélFin estime que la recommandation, dans sa forme atténuée, est mise en œuvre.

Recommandations de la DélFin à l'intention du Conseil fédéral concernant la vente de navires de haute mer, du 27.6.2019 (cf. chap. 5.5.5)

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

Statut

*Révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF)*

La DélFin recommande au Conseil fédéral d'examiner si les compétences et le pouvoir d'instruction de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération 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).

L'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI), début 2021, a permis de mettre en œuvre la recommandation.

Le Conseil fédéral a globalement accepté la recommandation.

La DélFin considère qu'elle est mise en œuvre.

