Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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 2024

du 17 mars 2025

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

Conformément à l'art. 51 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (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 2024 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

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

17 mars 2025 Pour la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Lars Guggisberg, conseiller national
Le vice-président, Benjamin Mühlemann, conseiller aux États

Condensé

Dans son rapport d'activité, la Délégation des finances (DélFin) informe les Commissions des finances (CdF) de la haute surveillance financière concomitante exercée sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale et d'autres organes qui assument des tâches de la Confédération. Le rapport rend compte des principaux thèmes examinés par la DélFin. Durant l'exercice sous revue, la DélFin a accordé une attention particulière aux projets à risque du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

Projets les plus importants du DDPS

La DélFin a constaté en 2024 que l'état de plusieurs projets critiques du DDPS s'était détérioré (cf. ch. 5.5.3). Elle s'est concentrée notamment sur le projet C2Air, qui vise à renouveler le système de conduite et de communication des Forces aériennes, et sur le projet ADS 15, qui vise à acquérir un système de drones de reconnaissance. Ces deux projets sont confrontés à de nombreux défis techniques et organisationnels. Le projet C2Air a subi des retards en raison d'interdépendances complexes, de ressources en personnel limitées et de longs délais de livraison. S'agissant du projet ADS 15, la mise en œuvre a été affectée par des problèmes de livraison, des défauts de qualité et le développement du système «Detect and Avoid». À la mi-décembre 2024, la DélFin a adressé une lettre à la cheffe du DDPS pour exprimer son inquiétude quant à l'état d'avancement de certains projets parmi les plus importants au sein du DDPS. La DélFin estime que le DDPS doit poursuivre ses efforts pour stabiliser à long terme les projets critiques les plus importants et réduire les risques financiers ainsi que les risques en matière de délais et de réputation.

Transformation numérique et pilotage informatique au DDPS

Le secrétariat général du DDPS (SG-DDPS) établit depuis 2024 un rapport de controlling semestriel. Celui-ci sert au pilotage stratégique et met en exergue les projets critiques. L'objectif est de réduire les risques et les interdépendances grâce à une amélioration de la surveillance et à des mesures ciblées au niveau du département. Aux yeux de la DélFin, une connaissance exhaustive des interdépendances entre les projets est décisive pour définir les priorités au sein du DDPS de manière efficace. La qualité des données du rapport – sous l'angle de l'exhaustivité, de la fiabilité et de la pertinence – joue à cet égard un rôle essentiel pour le pilotage stratégique et la haute surveillance financière. La DélFin préconise le développement rapide des instruments de controlling ainsi qu'une gestion accrue des interdépendances entre les projets (cf. ch. 5.5.2).

Transformation numérique au sein de l'administration fédérale

Environ 95 % des moyens financiers destinés à la numérisation sont affectés aux départements et seuls quelque 5 % à la Chancellerie fédérale, notamment pour le développement des services standard. Une grande partie de ces moyens sont requis pour l'exploitation de systèmes actuels et la poursuite de l'exploitation d'anciens systèmes. La DélFin recommande d'accélérer le remplacement des anciens systèmes, d'engager les moyens financiers en premier lieu pour les projets essentiels au niveau fédéral et

générant la plus grande valeur ajoutée, et d'augmenter la part des services standard (cf. ch. 4.1).

Projets clés de l'administration fédérale

Environ 2 % des projets de l'administration fédérale relatifs à l'informatique et à la numérisation sont des projets clés. Ils nécessitent près de 50 % des ressources financières disponibles pour des projets. À la demande de la DélFin, les rapports de situation semestriels de l'administration comportent désormais un aperçu des changements relatifs aux objectifs, aux prestations et à l'ampleur du projet, aux crédits d'engagement ainsi qu'aux prévisions en matière de coûts et de calendrier survenus depuis le lancement du projet ou l'approbation des crédits d'engagement par le Parlement. Lorsque les objectifs et l'ampleur d'un projet changent considérablement au fil de celui-ci, l'administration doit examiner s'il convient de proposer au Parlement une modification de l'arrêté fédéral sur le crédit d'engagement ou un nouveau crédit d'engagement. Les CdF et la DélFin ont décidé de renforcer encore l'échange d'informations en ce qui concerne les projets clés problématiques (cf. ch. 4.2).

Programme de renouvellement du système d'information central sur la migration (RES)

La DélFin suit le développement du projet clé visant à renouveler le système d'information central sur la migration. Il s'agit là d'un instrument de travail commun aux domaines des étrangers, de l'asile et de la nationalité. Le total des coûts est estimé à 82,2 millions de francs. En 2022, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 50,7 millions de francs. Le reste est couvert par des prestations propres. Lors d'une discussion menée en avril 2024 avec le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), la DélFin a pris acte du fait que, eu égard à l'architecture actuelle, aux nouvelles bases de planification et aux dernières estimations des dépenses, la durée du projet serait prolongée jusqu'en 2030–2032 et les coûts totaux se monteraient à environ 180 millions de francs. Il s'agit là d'une hausse de 100 millions de francs par rapport à ce qui était initialement prévu. Selon le DFJP, le financement des dépenses du programme est assuré jusqu'en 2026. Compte tenu de l'importance stratégique du RES, des risques élevés qu'il comporte, des coûts supplémentaires considérables et de la prolongation de la durée jusqu'en 2032, la délégation suivra attentivement l'avancement du programme sur la base des rapports de situation semestriels et en reparlera lors de son prochain entretien avec le chef du DFJP (cf. ch. 5.4.2).

Projet clé SIPACfuture

Le projet clé SIPACfuture vise à remplacer le système obsolète SIPAC, un logiciel conçu pour le traitement et le paiement des indemnités de l'assurance-chômage. Entre 2018 et 2024, le coût final prévisionnel est passé de 114,9 millions à 201,4 millions de francs. Le délai pour la mise en service complète de tous les modules a dû être reporté de l'été 2021 à l'été 2026. En 2023, la DélFin a demandé que les problèmes soient clairement identifiés et réglés, la gouvernance revue et les responsabilités rapidement clarifiées. Bien que la mise en œuvre d'une large palette de mesures jusqu'à fin 2024 ait permis d'améliorer la situation, des risques non négligeables persistent, si bien que la DélFin continue de suivre de près la mise en œuvre de SIPACfuture. Elle en a informé les CdF (cf. ch. 5.7.1).

Risques financiers et techniques de Skyguide

La Confédération est tenue par la loi de veiller à une dotation en capital suffisante de Skyguide. Pendant la pandémie de COVID-19, le Parlement a accordé une augmentation des fonds propres de 150 millions et un prêt de 250 millions de francs, afin d'assurer la stabilité financière de Skyguide. Le Conseil fédéral attend de l'entreprise qu'elle rembourse ce prêt d'ici à 2030 et qu'elle mette en œuvre des mesures d'économie supplémentaires. À fin 2024, elle n'avait pas atteint l'objectif d'économies. La DélFin attend que les éventuelles mesures à prendre concernant les recettes soient conçues de sorte que les prestations de navigation aérienne soient pour l'essentiel financées par les utilisateurs et non pas par la Confédération, et que Skyguide intensifie ses efforts pour améliorer l'efficience des coûts sans pour autant compromettre la sécurité du trafic aérien (cf. ch. 5.8.1).

Troisième correction du Rhône

La 3e correction du Rhône constitue le plus grand projet de protection contre les crues de Suisse. La Confédération participe sensiblement au financement des coûts, qui s'élèvent à près de 3,6 milliards de francs. Le Conseil d'État du canton du Valais a décidé en mai 2024 de réviser le projet. La décision pourrait avoir une influence considérable sur le calendrier et le crédit d'ensemble de près de 1 milliard de francs approuvé par le Parlement en 2019. Pour que le subventionnement de la Confédération reste garanti, la révision du projet doit respecter le cadre défini dans le message relatif au crédit d'engagement. La DélFin attend de l'Office fédéral de l'environnement, en sa qualité d'office chargé de la surveillance et du subventionnement du projet, qu'il suive attentivement les effets de cette révision, et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication qu'il assume encore plus activement sa fonction de surveillance (cf. ch. 5.8.2).

Inhaltsverzeichnis

Condensé **2**

1 Introduction **8**

2 Crédits **9**

2.1 Crédits urgents 9

2.2 Dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs 10

2.2.1 Évacuation de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz 10

2.2.2 Mesures cantonales pour les cas de rigueur COVID en faveur des entreprises 11

2.2.3 Dépassements de crédits sans obligation d'approbation par la DélFin 12

3 Affaires de personnel **12**

3.1 Rapports selon l'Arrangement 2015: activités accessoires et mandats 12

3.2 Contrats de mandat 13

3.3 Nouvelles formes de travail pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique 14

4 Thèmes transversaux **14**

4.1 Transformation numérique au sein de l'administration fédérale 14

4.2 Projets clés de l'administration fédérale 17

4.3 L'intelligence artificielle dans l'administration fédérale 18

5 Thèmes principaux **19**

5.1 Autorités et tribunaux 19

5.1.1 Avantages dont bénéficient les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération 19

5.1.2 Projet TNI clé CEBA (bureautique en nuage) 21

5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 21

5.2.1 Enseignements tirés de la rénovation de l'ambassade de Washington 21

5.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI) 22

5.3.1 Projet clé DigiSanté 22

5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP) 23

5.4.1 Migration 23

5.4.2 Programme de renouvellement du système d'information central sur la migration SYMIC (RES) 25

5.4.3 Programme «Surveillance des télécommunications» 26

5.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) 28

5.5.1 Office fédéral de la cybersécurité (OFCS) 28

5.5.2 Transformation numérique et pilotage de l'informatique au DDPS 29
5.5.3 Projets les plus importants du DDPS 30
5.5.4 Programme «Systèmes ERP Défense/armasuisse» (Systèmes ERP D/ar) 32
5.5.5 Projet WEP 2030 (maintien de la valeur de Polycom 2030) 33
5.5.6 RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO) 34
5.6 Département fédéral des finances (DFF) 35
5.6.1 Programme SUPERB (mise en œuvre de la stratégie «ERP 2023») 35
5.7 Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) 36
5.7.1 Projet clé SIPACfuture 36
5.7.2 COVID-19: crédits transitoires COVID-19 (cautionnements solidaires) 39
5.7.3 COVID-19: contributions fédérales aux mesures cantonales pour les cas de rigueur 40
5.7.4 COVID-19: indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail 42
5.8 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) 43
5.8.1 Risques financiers et techniques de Skyguide 43
5.8.2 Autoroute A9, troisième correction du Rhône et assainissement de l'ancienne décharge de Gamsenried 46

6 Mandat et organisation de la DélFin 48
6.1 Organisation 48
6.2 Avis sur les projets d'ordonnance contenant des informations classées confidentielles ou secrètes 50

7 Contrôle fédéral des finances (CDF) 53
7.1 Indépendance du CDF 53
7.2 Rapport annuel 2023 du CDF 54
7.3 Comptes annuels 2023 du CDF 55
7.4 Programme annuel 2024 du CDF 55
7.5 Budget 2025 du CDF 56

Abréviations 57

8 Annexe: recommandations de la Délégation des finances 60
8.1 Recommandation en suspens: stratégie en matière de création de nouveaux secrétariats d'État 60
8.2 Recommandations liquidées 62
8.2.1 Recommandations liquidées concernant le contrôle des achats 62

8.2.2 Informatique de la Confédération 65
8.2.3 Conduite d’enquêtes pénales en cas de fraudes aux subventions 66

Rapport d'activité 2024

1 Introduction

La Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) adresse chaque année aux Commissions des finances (CdF) un rapport sur ses activités de surveillance. Elle y présente les sujets qui ont donné lieu à des discussions ou à des remarques critiques durant l'année écoulée.

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. Le caractère concomitant de sa haute surveillance la conduit à s'intéresser à un grand nombre de sujets très différents sur l'ensemble de l'année, que ce soit en raison de suppléments urgents ou de propositions de l'administration en matière de personnel, de rapports d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) ou de décisions du Conseil fédéral, ou encore des investigations qu'elle mène de sa propre initiative sur certains thèmes.

La DélFin 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 DélFin 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 en particulier les critères de la légalité, de l'opportunité, de l'efficacité et de l'efficience économique dans le cadre de la haute surveillance concomitante des finances et des activités relatives à la gestion financière de la Confédération (art. 26, al. 3, LParl).

Le présent rapport d'activité rend compte des crédits urgents et des dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs (chap. 2) ainsi que des affaires de personnel (chap. 3). Les thèmes transversaux (chap. 4) portent cette année sur les défis liés à la transformation numérique de l'administration, le suivi des projets informatiques clés de l'administration fédérale et l'intelligence artificielle. Les thèmes principaux des autorités et tribunaux ainsi que des départements sont développés au chapitre 5. Il s'agit notamment des avantages dont bénéficient les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération, des conséquences financières de la guerre en Ukraine dans le domaine de la migration, de plusieurs projets clés et des projets les plus importants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le mandat et l'organisation de la DélFin sont expliqués au chapitre 6, tandis que les relations avec le CDF font l'objet du chapitre 7. La mise en œuvre des recommandations en cours est présentée dans l'annexe.

Conformément à l'art. 157 LParl, les autorités concernées ont reçu au préalable le projet de texte pour avis. La DélFin a examiné l'avis des autorités et en a tenu compte autant que possible.

La DélFin publie ses rapports d'activité sur Internet et dans la Feuille fédérale une fois que les CdF en ont pris acte.

2 Crédits

2.1 Crédits urgents

Par les messages concernant les suppléments I et II au budget, le Conseil fédéral soumet au Parlement, au printemps et à l'automne, des demandes de crédits supplémentaires aux crédits budgétaires (pour des paiements en cours d'exercice) et aux crédits d'engagement (pour des engagements sur plusieurs années). Si une charge ou une dépense d'investissement ne peut pas être ajournée et qu'il est par conséquent impossible d'attendre que le Parlement approuve un crédit supplémentaire, le Conseil fédéral peut décider lui-même de libérer un crédit correspondant avec l'assentiment de la DélFin. Cette dernière approuve de telles «avances» avec retenue et après avoir examiné attentivement la demande, afin de ne pas entraver les prérogatives du Parlement en matière de vote des crédits. Dès lors que la DélFin a approuvé un crédit urgent, l'administration peut procéder aux dépenses prévues ou contracter les engagements concernés.

De 2020 à 2023, dans le cadre de la situation extraordinaire due à la pandémie de COVID-19, de la crise de l'approvisionnement en électricité et de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS, la DélFin a approuvé en procédure d'urgence des crédits budgétaires pour environ 16,2 milliards de francs et des crédits d'engagement pour environ 150 milliards de francs. En 2024, seul un crédit supplémentaire urgent de 7,8 millions de francs a été soumis à la DélFin. Elle n'a reçu aucune demande de crédit d'engagement urgent.

Examen de la procédure de crédit urgent

Après que le Conseil national a refusé, au printemps 2023, d'approuver les crédits d'engagement urgents pour les garanties à la Banque nationale suisse et à UBS, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a déposé une initiative (24.400) sur les effets des décisions de l'Assemblée fédérale dans le cadre de la procédure d'approbation de crédits urgents. L'initiative demande que la procédure prévue aux art. 28 et 34 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) soit examinée et, si nécessaire, adaptée de sorte que l'effet des décisions financières des organes impliqués soit clarifié, que ces décisions reposent sur une légitimité démocratique aussi large que possible et que la capacité d'action de l'État soit garantie. Lors de l'élaboration du projet, la CIP-N vérifie avant tout si l'effet juridique des décisions financières prises par les organes parlementaires (en particulier la DélFin) et l'Assemblée fédérale en procédure d'urgence doit être défini plus clairement et si la répartition des compétences entre les différents organes parlementaires doit être précisée. La DélFin a demandé à la CIP-N de la consulter lorsque le projet de rapport relatif à l'initiative sera prêt.

Remboursement d'une sanction infligée à Swisscom par la Commission de la concurrence (COMCO)

En 2015, la COMCO a sanctionné Swisscom à hauteur de 7,8 millions de francs pour violation du droit des cartels. En 2021, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a con-

firmé cette décision et la COMCO a donc encaissé l'amende, qui a été versée au budget de la Confédération.

Début mars 2024, le Tribunal fédéral (TF) a accepté un recours de Swisscom et annulé le jugement du TAF et, par conséquent, la décision de sanction de la COMCO. Le Conseil fédéral a alors demandé à la DélFin un crédit supplémentaire urgent d'environ 7,8 millions de francs pour le remboursement de l'amende à Swisscom.

La DélFin a approuvé la demande, confirmant l'urgence, la légalité, la nécessité et l'imprévisibilité du crédit. La Confédération est tenue d'appliquer l'arrêt du TF et de restituer à Swisscom les fonds versés par cette dernière lors du paiement de l'amende. Il n'était pas possible de prévoir quand le TF rendrait son arrêt ni dans quel sens il trancherait. Si la DélFin avait rejeté le caractère urgent de la demande de crédit et qu'elle l'avait renvoyée par la voie ordinaire des crédits supplémentaires, qui aurait impliqué un examen par les Chambres fédérales en décembre 2024, la Confédération aurait eu à supporter des coûts supplémentaires de plus de 100 000 francs en raison des intérêts moratoires prévus. Les Chambres fédérales ont approuvé a posteriori le crédit supplémentaire à la session d'hiver 2024.

2.2 Dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs

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, LFC). 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).

Début 2024, la DélFin a approuvé deux dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs, l'un concerne l'élimination des munitions de l'ancien dépôt de Mitholz auprès du Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS) et l'autre les mesures cantonales pour les cas de rigueur COVID en faveur des entreprises auprès du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

2.2.1 Évacuation de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz

La modification de la LFC du 19 mars 2021 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales a été appliquée pour la première fois à l'exercice 2023. Elle s'est traduite, notamment, par la suppression du compte de financement et par l'élargissement de la définition des recettes et des dépenses. Désormais, les régularisations et les provisions ont une incidence sur le frein à l'endettement dès le moment où les premières sont effectuées et les secondes constituées, et non plus seulement au moment des sorties de fonds correspondantes.

En raison de cette nouveauté, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin début 2024 d'approuver un dépassement de crédit à hauteur de 54,6 millions de francs afin de pouvoir relever la provision pour l'évacuation de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz à 1,42 milliard de francs au 31 décembre 2023. En présence du directeur du CDF, la DélFin s'est entretenue début février 2024 avec le secrétaire général du DDPS, le directeur suppléant de l'Administration fédérale des finances (AFF) et un expert du projet Mitholz. Elle a pris acte du fait que la réévaluation s'expliquait essentiellement par l'estimation actualisée des coûts pour les prestations propres de l'administration. Elle a confirmé la légalité, la nécessité et l'imprévisibilité du dépassement de crédit et l'a approuvé. La provision figure ainsi correctement dans le compte 2023 selon les circonstances effectives et conformément aux prescriptions fédérales en matière de présentation des comptes. L'augmentation de la provision n'a pas eu d'incidence sur le montant du crédit d'engagement alloué pour l'évacuation de l'ancien dépôt de munitions de Mitholz, qui s'élève à 2,59 milliards de francs. L'Assemblée fédérale a approuvé le dépassement de crédit ultérieurement, dans le cadre du compte d'État 2023.

2.2.2 Mesures cantonales pour les cas de rigueur COVID en faveur des entreprises

Fin janvier 2024, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin d'approuver un dépassement de crédit pour l'augmentation de 7,2 millions de francs de la provision pour les mesures cantonales pour les cas de rigueur COVID en faveur des entreprises.

Le dépassement de crédit était dû à deux facteurs. D'une part, la provision pour les cautionnements de prêts a pu être réduite de 3,1 millions de francs à la fin 2023, en raison d'une nouvelle estimation du risque de perte restant. D'autre part, la provision pour les contributions à fonds perdu a été augmentée de 10,3 millions de francs à la fin 2023, en raison d'une réévaluation du risque (principalement des cas faisant l'objet d'une procédure juridique) et du fait que l'AFF a décidé de comptabiliser les remboursements sur un compte de recettes, et non plus sur la provision.

Début février 2024, la DélFin s'est entretenue avec la coresponsable du secteur «Politique régionale et d'organisation du territoire» du SECO et la cheffe suppléante du secteur Finances du SECO. En outre, le directeur du CDF et le directeur suppléant de l'AFF étaient également présents pour répondre aux questions de technique financière et de droit financier.

La DélFin a confirmé la légalité, la nécessité, l'imprévisibilité et l'urgence du dépassement de crédit demandé et l'a approuvé.

2.2.3 Dépassements de crédits sans obligation d'approbation par la DélFin

L'approbation des dépassements de crédits en faveur de certaines provisions qui a eu lieu début 2024 a soulevé des questions de principe concernant la procédure à suivre.

La LFC autorise le Conseil fédéral à dépasser des crédits sans assentiment de la DélFin notamment s'il ne dispose que d'un faible pouvoir d'appréciation et que le Parlement lui en a donné la compétence (art. 36, al. 4, LFC). Dans le cadre de l'arrêté fédéral Ia concernant le supplément II au budget 2024 et l'arrêté fédéral Ia concernant le budget pour l'année 2025, le Parlement a décidé une telle possibilité de dépassement de crédit en 2024 et 2025. Celle-ci concerne les provisions pour l'évacuation du dépôt de munitions de Mitholz, pour les pertes liées aux cautions solidaires COVID et pour les garanties en faveur des entreprises de transport concessionnaires. L'augmentation des provisions ne sera plus soumise à l'obligation de solliciter un crédit supplémentaire, pour autant qu'elle soit liée à la mise à jour de paramètres de calcul exogènes qui servent à l'évaluation des provisions concernées. En outre, l'augmentation de la provision ne doit pas excéder un tiers du montant de la provision initiale.

Si l'augmentation d'une provision est due à une évolution sur laquelle la Confédération peut exercer une influence (par ex. un nouveau plan d'assainissement, un contrat de cautionnement modifié), elle doit être soumise à la DélFin. Tel n'est toutefois pas le cas si elle repose sur une estimation actualisée des paramètres de calcul (par ex. mise à jour du taux de défaillance pour les crédits de transition COVID-19, révision à la hausse des hypothèses sur le renchérissement).

3 Affaires de personnel

3.1 Rapports selon l'Arrangement 2015: activités accessoires et mandats

En vertu de l'Arrangement 2015 conclu entre la DélFin et le Conseil fédéral concernant la surveillance des affaires relatives au droit du personnel, le Conseil fédéral soumet chaque année, uniquement à l'attention de la DélFin, un rapport standardisé qui porte, notamment, sur les activités accessoires autorisées (art. 91 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, OPers, RS *172.220.111.3*) ainsi que sur les mandats et sur l'obligation de remettre le revenu à la Confédération (art. 92 OPers).

Lors de l'examen du rapport 2021, la DélFin avait constaté fin mars 2022 une hausse significative du nombre de mandats exercés par le personnel de la Confédération à la demande de l'employeur par rapport à l'année précédente. Il s'agit en règle générale des mandats effectués dans des conseils d'administration ou d'affiliations à des organes similaires, par exemple la Commission de la caisse fédérale de pensions PUBLICA. La DélFin a demandé à l'Office fédéral du personnel (OFPER) de faire dans le courant de l'année des investigations pour comprendre cette forte augmentation.

La DélFin avait appris en janvier 2023 que la notion de mandat n'était pas correctement comprise par certains départements, notamment le DDPS. Par conséquent, des déclarations erronées avaient été livrées à l'OFPER. Celui-ci avait donc pris des mesures

pour que l'annonce des mandats se fasse de manière encore plus claire et structurée. Compte tenu des potentiels conflits d'intérêts liés à l'exercice d'activités accessoires et de mandats, la DélFin avait décidé d'approfondir cette question avec la cheffe du DDPS, son département étant celui qui présente le nombre le plus élevé de mandats.

La DélFin a repris ce dossier en avril 2024 lorsque le rapport 2023, complété par deux annexes présentant les listes des activités accessoires et des mandats, a été disponible. L'examen de ces deux listes a montré que les activités annexes sont nombreuses et très diverses, certaines informations étant difficilement compréhensibles.

En juin 2024, la DélFin s'est entretenue avec la direction de l'OFPER au sujet de la saisie des activités accessoires et des mandats. En principe, seules les occupations accessoires autorisées devraient être enregistrées dans le système d'information sur le personnel et figurer dans le reporting. Or, l'analyse a montré qu'il est possible que trop d'occupations accessoires aient été saisies dans le système. Les départements ont été priés de vérifier d'ici fin 2024 les informations fournies dans ce domaine et de délimiter en conséquence les éventuelles occupations accessoires non soumises à autorisation dans le système.

Pour le prochain rapport, la DélFin a demandé à l'OFPER de présenter les informations contenues dans les deux listes annexées de manière plus structurée et standardisée et de procéder à une évaluation de la plausibilité des données fournies, surtout en ce qui concerne le temps consacré à l'activité accessoire ou au mandat. La DélFin déterminera ensuite si des cas doivent être examinés de manière approfondie. En 2027, la DélFin évaluera si cette manière de procéder doit être poursuivie lors de la prochaine législature.

3.2 Contrats de mandat

Au cours de l'année sous revue, la DélFin s'est penchée sur les modalités des contrats de mandat. Interrogé à ce sujet, l'OFPER a confirmé qu'il n'existe pas de prescriptions de la Confédération concernant les rémunérations des mandats de conseil. Cependant, si des mandats sont adjugés à des personnes qui ont travaillé pour l'administration fédérale, il convient de vérifier si ces dernières sont soumises à une obligation de rembourser une éventuelle indemnité de départ au sens de l'art. 78, al. 4, OPers. La DélFin est donc parvenue à la conclusion que le montant du mandat externe se situait dans le cadre prescrit par la loi.

Pour faciliter la coordination, la DélFin a décidé de ne pas poursuivre l'examen de la question des contrats de mandat externes. Dans un courrier adressé aux CdF, la DélFin a demandé à ces dernières de continuer de suivre les développements en la matière dans le cadre de leurs discussions sur la politique budgétaire.

3.3 Nouvelles formes de travail pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique

La surveillance, par la DélFin, des affaires relatives au droit du personnel est réglée dans l'Arrangement 2015 conclu le 1er décembre 2014 entre la DélFin et le Conseil fédéral. Cet arrangement porte notamment sur la surveillance financière concomitante (approbation de mesures applicables au personnel). Conformément au chiffre 2.1, les départements soumettent à la DélFin, pour approbation, l'attribution de fonctions dans les classes de salaires 32 et supérieures, ceci avant leur entrée en vigueur. Avant d'être soumises à la DélFin, les propositions de classification passent d'abord par un processus d'évaluation de la fonction auprès de l'OFPER, puis du Département fédéral des finances (DFF).

Lors de l'exercice sous revue, la DélFin s'est penchée de manière approfondie sur la classification d'une fonction exercée en codirection.

Certes, l'art. 64*a*bis OPers, «Modèle de temps de travail», prévoit à l'al. 1 que des modèles de temps de travail flexibles ainsi que la possibilité de travailler à temps partiel ou le partage de poste sont proposés aux employés si le fonctionnement du service le permet. L'OFPER a en outre émis en mai 2015 la fiche d'information «Partage de poste (job sharing)» qui précise le cadre dans lequel s'inscrit ce modèle de travail à temps partiel, notamment la justification d'un taux d'occupation supplémentaire de 20 % qui permet de couvrir le temps nécessaire à la suppléance, aux prises de décisions communes et à l'échange d'informations.

Lors de l'examen de ce dossier, la DélFin a montré un grand intérêt pour les nouvelles formes de travail pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique de l'administration fédérale. Elle a considéré que la note d'information «Partage de poste (job sharing)» s'appliquait difficilement aux fonctions dirigeantes (top sharing) et qu'il était nécessaire de la compléter ou d'en établir une autre qui s'applique spécifiquement au partage de poste des fonctions hiérarchiques les plus élevées.

L'OFPER a donné suite à cette suggestion et la DélFin a examiné la nouvelle fiche d'information de l'OFPER intitulée «Partage de poste (sans fonction de conduite) et travail à temps partiel. Partage des responsabilités de direction (avec fonction de conduite) et dédoublement de poste» en novembre 2024. Ce document présente de manière détaillée les différents cas de figure qui peuvent se présenter en fonction du taux d'occupation et le descriptif du poste, ainsi que l'influence sur la classe de salaire. Elle a notamment pris connaissance qu'un dédoublement de poste, dont le taux d'occupation est supérieur à 120 % et va jusqu'à 200 %, entraîne une réduction de la valeur de la fonction d'au moins deux classes de salaire.

4 Thèmes transversaux

4.1 Transformation numérique au sein de l'administration fédérale

Depuis 2021, le pilotage de la transformation numérique et des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein de l'administration fédérale se fait

par un modèle de gouvernance qui distingue quatre niveaux de compétences décisionnelles (le Conseil fédéral, la chancelière ou le chancelier de la Confédération, la déléguée ou le délégué à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique [délégué TNI] ainsi que les départements et leurs unités administratives). Au niveau du Conseil fédéral, la délégation «Transformation numérique et informatique» est chargée des questions stratégiques. Elle n'a aucun pouvoir de décision, ne peut pas édicter de directives et n'exerce pas de surveillance, conformément au mandat du Conseil fédéral. La chancelière ou le chancelier de la Confédération est responsable de l'édiction de directives, des services standard assortis d'une obligation d'acquisition, de la définition des projets clés de l'administration fédérale et de la priorisation des ressources budgétisées de manière centralisée pour l'informatique. Outre la Conférence des secrétaires généraux (CSG), la Chancellerie fédérale (ChF) consulte le Conseil de la transformation numérique et de la gouvernance informatique de la Confédération (CTNI). Les départements et les offices sont quant à eux responsables des projets mêmes de numérisation.

En 2024, la DélFin s'est entretenue avec le nouveau chancelier de la Confédération et le délégué TNI au sujet des défis posés par la numérisation et du développement du système de pilotage existant. Le directeur du CDF a présenté les résultats de l'audit du modèle de gouvernance et de celui des coûts d'exploitation des solutions informatiques. La DélFin a transmis les deux rapports d'audit aux CdF.

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

La DélFin constate que la capacité de la ChF à imposer ses décisions est limitée en raison du principe de la division en départements (art. 177 Cst.). Un pilotage assuré de manière verticale par la ChF est exclu. Si les départements sont en principe favorables à un renforcement du rôle de la ChF, ils tiennent à leur pouvoir de décision dans les affaires concrètes, qu'ils invoquent régulièrement. Selon le CDF, la ChF assure un pilotage adéquat dans ce cadre étroit. Elle exerce son influence sur les unités administratives essentiellement par un grand nombre de directives et d'aide-mémoire, dont elle ne peut toutefois pas imposer la mise en œuvre.

Actuellement, environ 95 % des moyens financiers destinés à la numérisation sont affectés aux départements et seuls quelque 5 % à la ChF, notamment pour développer les services standard[1]. Une grande partie des moyens financiers destinés à la numérisation est utilisée pour l'exploitation des systèmes actuels, et seule une petite partie peut être consacrée aux innovations et aux nouvelles solutions. Afin d'accroître l'efficacité du pilotage par la ChF et la part des moyens consacrés aux solutions innovantes, la DélFin estime que la part des moyens centralisés au sein de la ChF pour la numérisation devrait être augmentée. Les moyens financiers étant limités, cela permettrait de les allouer en priorité aux projets de numérisation qui sont essentiels au niveau fédéral et qui apportent la plus grande valeur ajoutée. Les ressources centrali-

1 Prestations informatiques que les unités administratives de la Confédération utilisent dans une fonctionnalité et une qualité identiques ou semblables.

sées ne sont débloquées que lorsqu'il est prouvé qu'un projet respecte les normes en vigueur au niveau fédéral et qu'il utilise les services standard disponibles au sein de la Confédération.

La stratégie de la ChF consiste à miser davantage sur des technologies pouvant être utilisées dans l'ensemble de l'administration fédérale en plus de miser sur des services standard complets. Dans ce contexte, l'unité administrative qui a développé une nouvelle solution informatique devient le centre de compétences auquel les autres unités peuvent s'adresser.

Dans le domaine de la numérisation, le potentiel d'économies financières directes est limité au sein de l'administration fédérale. Les économies réalisées dans les différents secteurs sont souvent contrebalancées par les coûts de développement et d'exploitation croissants dans le domaine informatique. Cette augmentation est due entre autres à l'adaptation des infrastructures techniques, à l'augmentation du volume de données et au fait que les anciens systèmes ne sont pas mis hors service après l'introduction de nouveaux systèmes. Or, ce sont justement ces anciens systèmes qui occasionnent souvent des coûts d'exploitation élevés. En 2024, la CTNI a lancé un projet visant à les remplacer rapidement et de manière contraignante.

La ChF dresse actuellement un état des lieux, formule des propositions pour améliorer la gouvernance et le pilotage de l'informatique, et entend les présenter en 2025 à la délégation du Conseil fédéral «Transformation numérique et informatique». La DélFin se penchera sur les résultats des clarifications après cette présentation.

En 2014, la DélFin avait adressé des recommandations au Conseil fédéral dans lesquelles elle proposait notamment de centraliser davantage le pilotage et la gestion de l'informatique (gouvernance), de créer une architecture des affaires et de l'informatique à l'échelle fédérale et de mettre en place une planification interdépartementale à moyen terme (cf. annexe 8.2.2). Elle constate que des progrès ont pu être réalisés au cours des dernières années. Les mesures prises par la ChF répondent aux attentes de la DélFin. Les objectifs n'ont pas encore été atteints, mais la DélFin considère qu'il est judicieux de formuler ses recommandations de manière plus précise en fonction de la situation actuelle. Elle a donc décidé de classer ses trois recommandations après dix ans. Elle continuera de suivre la gouvernance et l'utilisation parcimonieuse des ressources dans le cadre de la numérisation et formulera de nouvelles recommandations si nécessaire.

Coordination entre la DélFin et les CdF

En août 2024, les deux CdF ont suggéré de renforcer encore l'échange d'informations entre la DélFin et les CdF dans le domaine de la transformation numérique, que ce soit au niveau des secrétariats de la DélFin et des CdF ou par l'intermédiaire des parlementaires qui sont à la fois membres de la DélFin et des sous-commissions compétentes des CdF. La DélFin transmet aux deux CdF les rapports d'audit du CDF lorsque ceux-ci concernent des thèmes touchant à la numérisation dont s'occupent également les CdF. Ainsi, en 2024, la DélFin a notamment transmis aux CdF le rapport du CDF concernant l'impact des projets de numérisation sur les coûts d'exploitation informatique.

4.2 Projets clés de l'administration fédérale

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

Tour d'horizon

Environ 2 % des projets de l'administration fédérale relatifs à l'informatique et à la numérisation sont des projets clés. Ils nécessitent près de 50 % des ressources financières disponibles pour des projets.

À la fin du premier semestre 2024, 22 projets de l'administration fédérale centrale étaient menés à titre de projets clés, pour un coût final prévisionnel de plus de 7,6 milliards de francs. Près de deux tiers de cette somme (environ 4,95 milliards de francs) concernent neuf projets clés du DDPS (cf. ch. 5.5) et un quart environ (quelque 1,3 milliard de francs), quatre projets clés du DFF (cf. ch. 5.6).

En 2024, le chancelier de la Confédération a ajouté les projets «Swiss Government Cloud» (mise en place d'une infrastructure hybride multi-cloud) et «DigiAgriFoodCH» (transformation numérique du secteur agricole et agroalimentaire suisse) à la liste des nouveaux projets clés. Quant au projet «Surveillance des télécommunications» (FMÜ) du DFJP, il s'est achevé à la fin du premier semestre 2024. À la suite de changements considérables concernant leur structure et leur ampleur, deux projets du DDPS sont menés sous un nouveau nom: le programme «Nouvelle plateforme de digitalisation de l'armée» (NDP) et le projet «séparer & concentrer l'informatique de l'armée» (iTASK).

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

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

Après une introduction par le délégué du Conseil fédéral à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique, la DélFin s'est penchée, au cours de l'année sous revue, sur les rapports de situation publiés au 31 décembre 2023 et au 30 juin 2024. Elle s'est ensuite entretenue à ce sujet avec le chancelier de la Confédé-

ration. Les discussions ont notamment porté sur les critères de sélection pour la définition de nouveaux projets clés, la priorisation de projets de numérisation eu égard aux ressources financières limitées et à la pénurie de main-d'œuvre, la collaboration entre le CDF et le secteur TNI ainsi que l'optimisation du compte rendu sur les projets clés.

S'agissant de ce dernier point, la DélFin a demandé que les rapports de situation sur les différents projets clés comportent désormais un aperçu simple des changements relatifs aux objectifs, aux prestations et à l'ampleur du projet, aux crédits d'engagement ainsi qu'aux prévisions en matière de coûts et de calendrier survenus *depuis le lancement du projet ou l'approbation des crédits d'engagement par le Parlement*. Le chancelier de la Confédération a assuré à la DélFin qu'il satisferait sa demande en 2025. L'aperçu doit permettre, en particulier pour les projets de longue date faisant l'objet de restructurations ou de nouvelles planifications répétées, de comparer directement la situation du moment avec les indications initiales fournies au Parlement par le Conseil fédéral et l'administration. Lorsque les objectifs et l'ampleur d'un projet changent considérablement au fil de celui-ci, l'administration doit examiner s'il convient de proposer au Parlement une modification de l'arrêté fédéral sur le crédit d'engagement ou un nouveau crédit d'engagement.

Dans le cadre d'un partenariat avec l'Université de Saint-Gall (HSG), un groupe d'étudiants et d'étudiantes a élaboré des propositions innovantes sur la façon d'améliorer le compte rendu sur les projets à la DélFin, par exemple au moyen de tableaux de bord en ligne avec des graphiques interactifs. La DélFin étudiera ces propositions en 2025.

Coordination entre la DélFin et les CdF

À la fin du premier semestre 2024, un groupe de travail des CdF est parvenu à la conclusion qu'il fallait maintenir la répartition des tâches entre les CdF et la DélFin mise en place en 2014 dans le domaine des projets clés. Pour certains projets clés comme SUPERB, la DélFin et les CdF traitent des aspects qui sont différents. L'échange d'informations entre les deux organes doit continuer à être renforcé pour ce qui est des projets problématiques. Plusieurs chapitres du présent rapport exposent plus avant les projets clés critiques.

4.3 L'intelligence artificielle dans l'administration fédérale

Début 2024, la DélFin a pris acte du message sur le programme de la législature 2023 à 2027. Une attention particulière y est accordée aux défis et aux risques que présente l'intelligence artificielle (IA) pour la place économique suisse ainsi qu'aux approches possibles en matière de réglementation dans ce domaine. Au vu de l'importance que revêt cette thématique, la DélFin a décidé de suivre l'évolution du recours à l'IA au sein de l'administration fédérale.

Au sein de l'administration fédérale, deux unités s'intéressent à l'IA: le Centre de compétences en science des données (DSCC) et, depuis 2022, le Réseau de compétences en intelligence artificielle (CNAI). Les deux centres de compétences sont rat-

tachés à l'Office fédéral de la statistique (OFS), et donc au Département fédéral de l'intérieur (DFI). Ils fournissent des prestations et apportent leur soutien dans le domaine de l'IA à l'ensemble de l'administration fédérale.

Le DSCC met son expertise en sciences des données et en IA au service de toutes les administrations publiques en Suisse. Il exploite les synergies existantes au sein d'un réseau interconnecté de partenaires universitaires pour fournir un savoir-faire actuel dans le domaine de la science des données en étroite collaboration avec le secteur public de la recherche et du développement. Le CNAI, quant à lui, sert de plateforme à l'échange des connaissances techniques et des enseignements tirés de projets liés à l'IA. Son objectif est d'encourager le recours à l'IA et d'affermir durablement la confiance dans cette technologie au sein de l'administration. Il crée des synergies et évite les doublons. Alors que le DSCC réalise ses propres projets, le CNAI met l'accent sur le conseil et le transfert de connaissances.

Fin août 2024, la DélFin a pris acte d'un rapport sur l'évaluation du DSCC établi sur mandat du Conseil fédéral. L'évaluation a porté sur l'atteinte des objectifs, la durabilité et la collaboration avec les acteurs clés. Dans l'ensemble, le bilan est positif. La clientèle est très satisfaite des prestations du DSCC, et la demande dépasse les capacités actuelles de ce centre de compétences. De plus, le rapport coût-bénéfice est jugé positif. Toutefois, le rapport d'évaluation fait également état d'optimisations possibles, en particulier au niveau de l'adaptation des capacités, du financement et du pilotage stratégique.

La cheffe du DFI a exposé à la DélFin les chances et les risques que présente l'IA en matière de numérisation de l'administration fédérale. Elle a souligné l'énorme potentiel que présente l'IA tout en insistant sur la nécessité d'une gestion responsable des risques et d'un changement de culture.

La DélFin s'entretiendra régulièrement avec la cheffe du DFI au sujet de l'utilisation de l'IA au sein de l'administration fédérale. Il s'agira en premier lieu de traiter les questions liées à la gouvernance (tâches, compétences, responsabilité, pilotage), aux chances et aux risques pour l'administration fédérale (notamment dans les domaines des finances, du personnel et de la sécurité) ainsi qu'aux besoins financiers et à la gestion prudente des moyens financiers (exploiter les synergies, éviter la création de structures parallèles).

5 Thèmes principaux

5.1 Autorités et tribunaux

5.1.1 Avantages dont bénéficient les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération

La DélFin s'est informée à la mi-février 2024 sur les divers avantages dont bénéficient les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération. Elle a examiné la décision du Conseil fédéral de décembre 2023 relative à la prise en charge par la Confédération dès 2024 de la carte de libre parcours des Remontées mécaniques suisses (RMS), qui avait jusque-là été offerte non seulement aux membres du Conseil

fédéral et au chancelier de la Confédération, mais également aux anciens membres du Conseil fédéral et aux anciens chanceliers de la Confédération, ainsi qu'à leur conjoint ou partenaire. Début 2024, la DélFin a aussi pris connaissance de l'aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération qui donne des renseignements pratiques sur diverses questions liées à l'exercice de leur fonction, notamment l'acceptation de dons et le règlement concernant les frais.

Comme l'utilisation des remontées mécaniques n'est pas nécessaire à l'exercice de la fonction de membre du Conseil fédéral ou de chancelier, la DélFin a recommandé au Conseil fédéral que la Confédération cesse de payer la carte de libre parcours des RMS. Elle l'a également invité à prier les RMS de ne plus offrir cet abonnement aux anciens membres du Conseil fédéral et aux anciens chanceliers de la Confédération, ainsi qu'à leur conjoint ou partenaire. En ce qui concerne l'abonnement général en 1re classe, les membres du Conseil fédéral et le chancelier l'utilisent pour leurs déplacements professionnels. La DélFin est ainsi d'avis que leur coût devrait être pris en charge par la Confédération, afin d'éviter toute apparence d'acceptation d'avantages.

À la mi-avril 2024, la DélFin a appris avec satisfaction que le Conseil fédéral avait décidé de ne plus payer, à partir de 2025, l'abonnement des RMS aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération, ainsi qu'à leur conjoint ou partenaire.

La DélFin regrette que le Conseil fédéral n'ait apporté aucune modification en ce qui concerne les abonnements généraux de 1re classe et qu'il considère que les risques liés à une remise de tels abonnements sont minimes du fait qu'ils sont mentionnés dans l'aide-mémoire. Le Conseil fédéral a néanmoins annoncé que l'ordonnance sur l'organisation du Conseil fédéral (Org CF, RS *172.111*) serait complétée de manière que l'acceptation de prestations dont l'utilisation se fait principalement à des fins de service et qui sont expressément prévues par le Conseil fédéral dans un règlement ne tombe pas sous le coup de l'interdiction d'accepter des cadeaux et autres avantages au sens de l'art. 8, al. 1, Org CF.

La DélFin a examiné cette thématique avec la présidente de la Confédération à la mi-mai 2024. Le chancelier de la Confédération, en qualité de chef de l'état-major du Conseil fédéral, a fourni à l'été 2024 une vue d'ensemble de toutes les facilités dont bénéficient les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération. Il s'avère qu'elles sont toutes inscrites dans l'aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil et du chancelier de la Confédération, document qui est disponible sur Internet depuis 2015.

Le Conseil fédéral a averti en décembre 2024 qu'il avait apporté plusieurs modifications à son aide-mémoire. Il a notamment supprimé les passages sur la loge du Théâtre municipal de Berne, qui n'est guère utilisée, et sur la carte de libre parcours des RMS. La nouvelle version de l'aide-mémoire entre en vigueur le 1er janvier 2025. La modification de l'art. 8 Org CF entre également en vigueur à la même date.

5.1.2 Projet TNI clé CEBA (bureautique en nuage)

Le projet CEBA vise à déployer la version en nuage des services Microsoft 365 (M365) pour en faire le nouvel outil standard de l'administration fédérale. Le projet est dans sa phase de mise en œuvre. En 2024, la DélFin s'est penchée sur ce projet en se fondant sur deux rapports d'étape, une note d'information de la ChF et un rapport d'audit (23740) du CDF.

Au printemps, elle a pris acte du fait que l'achèvement de la phase de réalisation était retardé en raison de la complexité du projet, des défis de l'environnement réseau et de la stabilisation de l'exploitation avant l'introduction à large échelle du nouvel outil. Les préoccupations de certains départements concernant la souveraineté numérique et la sécurité de la solution en nuage avaient conduit à des clarifications supplémentaires. Tandis que certains acteurs demandaient de marquer une pause dans le déploiement de M365 en raison des risques intrinsèques d'un service en nuage, diverses unités de l'administration insistaient pour déployer la solution rapidement et avec des fonctionnalités étendues. D'après la ChF, une absence de consensus au sein du Conseil TNI de la Confédération (CTNI) risquait de provoquer des retards considérables ou même l'interruption du projet.

Dans le cadre d'une analyse, le CTNI a comparé les avantages de la modernisation due au déploiement de M365 et les risques de l'utilisation de la solution en nuage, et à ce titre notamment la dépendance vis-à-vis de Microsoft et l'enregistrement de données non sensibles dans le cloud. L'analyse a montré que les risques avaient été abondamment discutés, présentés de façon transparente et abordés au moyen de mesures telles que des formations et par la réalisation d'un audit. Après une discussion avec les départements et en tenant compte du rapport d'audit du CDF, la ChF a décidé de poursuivre le projet. Le Conseil fédéral a été informé des mesures décidées et des prochaines étapes. La Conférence des secrétaires généraux a pour sa part été informée de la décision de la ChF.

La DélFin se félicite du consensus trouvé au sein du CTNI et de savoir que le projet est toujours sur la bonne voie. Elle continuera de suivre son évolution jusqu'à son achèvement prévu fin 2025.

5.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

5.2.1 Enseignements tirés de la rénovation de l'ambassade de Washington

En 2020, la DélFin avait pris connaissance du rapport d'audit du CDF (19383) du projet de rénovation globale de la chancellerie à Washington effectué auprès du DFAE et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) (cf. rapport d'activité 2020 de la DélFin FF *2021* 1690, chap. 5.2.2). La rénovation légère, prévue initialement, s'était transformée, en raison de la stratégie d'entretien globale de l'OFCL (concept d'entretien des ouvrages), en un assainissement total dont le budget initial avait triplé pour atteindre 20 millions de francs. Cela s'explique par l'ampleur des travaux, la complexité du projet sur le plan organisationnel, les délais importants pour obtenir des autorisations, le renchérissement et les multiples répercussions de la pan-

démie de COVID-19 (pénurie de main-d'œuvre, difficultés d'approvisionnement sur le marché mondial, blocages du trafic de fret maritime), qui ont également entraîné des coûts supplémentaires. Comme les travaux étaient trop avancés, la DélFin avait pris acte qu'il n'était plus possible de remettre en question le projet, même partiellement. Elle avait décidé de reprendre ce dossier lorsque les travaux seraient terminés.

L'ambassade a rouvert ses portes en septembre 2022, après presque deux ans de travaux. Fin juin 2024, la DélFin a discuté des enseignements de cette rénovation avec le directeur de l'OFCL sur la base d'une note d'information.

Afin d'augmenter la précision des coûts, l'OFCL estime que la demande de crédit d'engagement dans le cadre du message sur les immeubles pour un projet de construction à l'étranger devrait se faire sur la base d'un projet de construction avec devis et non d'un avant-projet avec estimation des coûts. En outre, dans les pays où le renchérissement et les fluctuations monétaires sont importants, il convient d'indiquer et de demander un poste de coûts correspondant dans le devis et le crédit d'engagement. Les exigences de sécurité des utilisatrices et utilisateurs doivent en outre être définies et précisées suffisamment tôt.

La DélFin a pris connaissance fin novembre du compte rendu de la séance de débriefing qui a eu lieu en octobre 2024. Après examen de différentes options, la rénovation complète du bâtiment de la chancellerie s'est avérée la variante la plus judicieuse et la plus économique pour la Confédération. D'un point de vue écologique, un assainissement peut permettre une économie importante d'énergie grise par rapport à une nouvelle construction. Les recommandations du CDF émanant de son rapport ont toutes été mises en œuvre. Les grands projets font dorénavant l'objet d'une étude d'occupation de l'espace pour vérifier la faisabilité des besoins ainsi que d'une comparaison des différentes variantes de solutions immobilières. L'objectif est de déterminer la solution la plus durable permettant à la représentation de remplir ses obligations. La rénovation a finalement coûté 19,3 millions de francs. La DélFin a décidé de clore ce dossier.

5.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

5.3.1 Projet clé DigiSanté

Le programme DigiSanté, élaboré par l'Office fédéral de la santé publique en collaboration avec l'OFS, est un projet clé qui vise à promouvoir la transformation numérique dans le système de santé. Il a pour objectif à long terme d'augmenter la qualité, en particulier pour les patients, l'efficience, la transparence et la sécurité des patients. Un échange transparent, interopérable et sécurisé des données relatives au traitement, à la facturation, à la recherche et à l'administration nécessite la mise en œuvre du principe «once only» qui limite la collecte des informations à une seule fois. Pour cela, des normes uniformes et contraignantes pour l'échange de données sont nécessaires. D'une durée de dix ans (de 2025 à 2034), DigiSanté englobe environ 50 projets et se divise en quatre volets: «Conditions requises pour la transformation numérique», «Infrastructure nationale», «Numérisation des prestations des autorités», «Utilisation secondaire des données pour la planification, le pilotage et la recherche». La mise en

œuvre du programme DigiSanté requiert au total 623,8 millions de francs, dont 392 millions de francs sont couverts par un crédit d'engagement. Le lancement officiel du programme est fixé au 1er janvier 2025.

La DélFin a pris connaissance de l'évolution des travaux préparatoires prévus jusqu'à fin 2024 au moyen des rapports de situation semestriels du secteur TNI de la ChF.

Compte tenu du coût élevé et de la complexité de ce programme, la DélFin a décidé de suivre attentivement son évolution. Même si les travaux préparatoires n'étaient pas encore formellement terminés, la DélFin a souhaité examiner ce dossier avec la cheffe du DFI en août 2024 déjà. La surveillance de l'évolution des travaux, l'impératif d'intégrer les nombreux acteurs de la branche et la nécessaire standardisation des données ont été abordés lors de cet entretien.

En novembre 2024, la DélFin a pris connaissance du premier rapport d'audit 24638 du CDF relatif à ce projet clé. Les travaux effectués ont montré la nécessité de définir les intentions et les objectifs du projet de manière plus précise. Le manque de capacité de la Confédération à s'imposer dans un environnement complexe avec une multitude d'acteurs est considéré comme le plus grand risque. Le CDF est d'avis que le programme DigiSanté pourrait ne pas atteindre les effets escomptés si l'usage des standards informatiques qu'il vise à établir, par exemple en matière de données ou d'interfaces informatiques, restait optionnel. Il a émis à ce sujet une recommandation qui a été acceptée par le Secrétariat général du DFI (SG-DFI). La DélFin considère, à l'instar du CDF, que la standardisation des données est essentielle pour la réussite de ce programme. Même s'il incombe au CDF de veiller au suivi de la mise en place des recommandations émises, la DélFin a demandé au SG-DFI de lui livrer en mai 2025 une fiche d'information qui présente les mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation du CDF. La DélFin continuera à suivre ce dossier avec beaucoup d'attention en 2025 et à coordonner ses travaux avec ceux des CdF, des CdG et des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique.

5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)

5.4.1 Migration

En avril 2024, la DélFin des finances s'est informée des défis à relever dans les domaines de la migration et de l'asile, des développements financiers et des priorités du nouveau chef du DFJP.

Pour le DFJP, les fortes variations du nombre de demandes constituent l'un des plus grands défis en matière d'asile. La moyenne à long terme est d'environ 24 000 demandes d'asile par an, un nombre qui a toutefois fortement augmenté depuis la moitié de l'année 2022. En 2023, plus de 30 000 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, soit 23 % de plus que l'année précédente. Au printemps 2024, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) s'attendait à enregistrer environ 33 000 nouvelles demandes d'asile en 2024. Fin 2024, le nombre de nouvelles demandes d'asile avait baissé à 27 740, soit 8,2 % de moins que l'année précédente. En 2023, un peu plus de 23 000 personnes à protéger en provenance d'Ukraine ont déposé une demande de statut S. Fin 2023, plus de 66 000 personnes bénéficiaient d'un statut de protection S

actif (environ 5 % de plus que l'année précédente). Fin 2024, le nombre de personnes bénéficiant du statut de protection S s'élevait à 68 070 (fin 2023: 66 083). En 2024, 16 616 demandeurs d'asile ont demandé le statut S.

Les effectifs du SEM ont été prévus pour des chiffres beaucoup plus bas. Cela a entraîné une augmentation massive des dossiers en suspens, ce qui va à l'encontre de l'objectif de la révision de la loi sur l'asile de 2019, qui est d'accélérer les procédures d'asile et de les mener le plus rapidement possible. En 2023, les effectifs du SEM ont été temporairement augmentés afin de réduire le plus rapidement possible le nombre de dossiers pendants. Jusqu'à fin 2023, 26 667 demandes d'asile ont pu être liquidées en première instance (environ 51,5 % de plus que l'année précédente) et 15 567 demandes étaient pendantes en première instance auprès du SEM. Vers la moitié de l'année 2024, le Parlement a approuvé quelque 16,1 millions de francs destinés à créer 60 équivalents temps plein au sein du SEM, pour une durée limitée à fin 2026, ce qui devrait permettre de faire rapidement diminuer le nombre de demandes pendantes à 9200 environ. Du point de vue de la haute surveillance financière, il est essentiel de réduire les demandes pendantes, car des durées de procédure plus longues entraînent des coûts supplémentaires. Ces fonds supplémentaires ont également été octroyés afin de financer 25,9 équivalents temps plein pour le traitement des demandes de protection ainsi que d'autres tâches du SEM. En raison de l'augmentation des demandes d'asile, il était nécessaire d'accroître le nombre de places d'hébergement dans les centres de la Confédération. Au début de l'année 2024, le SEM exploitait quelque 10 500 places d'hébergement. Vu le nombre élevé de demandes d'asile et de nouvelles demandes de statut de protection S attendues en 2024, les capacités de 5500 lits sur lesquelles se basait le budget 2024, et pour lesquelles le Parlement a voté un financement des coûts d'exploitation à hauteur de 309,1 millions de francs, n'étaient pas suffisantes. Les besoins supplémentaires de 239 millions de francs au total, approuvés par le Parlement début juin 2024 dans le cadre du message sur le supplément I au budget 2024, dépendent principalement du nombre de nouvelles demandes d'asile et de leur répartition ainsi que du nombre de nouvelles demandes de protection qui ont été déposées en 2024. Quant à savoir si les places d'hébergement dans les centres de la Confédération sont suffisantes, cette question sera traitée dans le rapport que le Conseil fédéral présentera en réponse au postulat Minder 23.3084, qui le charge d'examiner la capacité du domaine de l'asile à résister aux fluctuations.

Un autre défi important est la proportion relativement élevée de requérants et requérantes d'asile qui n'ont pas besoin de protection. En 2023, environ un quart de tous les requérants et requérantes d'asile provenaient de pays pour lesquels le taux d'octroi de l'asile était très bas. Ces personnes non seulement sollicitent des structures d'hébergement et des capacités dans le domaine de la procédure, mais certaines d'entre elles, multirécidivistes, menacent la sécurité et l'ordre publics. C'est pourquoi le SEM a pris des mesures avec ses partenaires cantonaux afin d'améliorer la situation dans le domaine de la sécurité. Des mesures procédurales ont également été prises afin de délester le système d'asile des personnes qui n'ont pas besoin de protection. Si la phase de test est concluante, il s'agira d'étendre à toute la Suisse la procédure accélérée en 24 heures applicable aux demandes d'asile de personnes provenant de pays ayant un besoin de protection très faible.

Les années 2023 et 2024 ont été marquées par les répercussions de la guerre en Ukraine. Fin février 2024, presque 40 000 bénéficiaires du statut S en âge de travailler (entre 18 et 64 ans) séjournaient en Suisse. Le taux d'emploi de ces personnes était de 22,7 %. Afin d'atteindre un taux d'environ 40 d'ici fin 2024, la Confédération, les cantons, les partenaires sociaux et les représentations des personnes à protéger ont élaboré des mesures supplémentaires visant à augmenter l'intégration sur le marché du travail, à reconnaître les potentiels et les qualifications et à améliorer la sensibilisation, l'information et la communication. Selon les statistiques du SEM sur l'asile, le taux d'emploi au 31 décembre 2024 était de 29,5 %, ce qui correspond à 12 300 personnes exerçant une activité lucrative.

Les dépenses pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine sont imputées au budget extraordinaire de la Confédération; à ce titre, elles ne sont pas soumises au frein à l'endettement. Une comptabilisation extraordinaire ne se justifie toutefois que si la dépense concernée ne peut pas être planifiée. Or, la DélFin estime que l'argument de l'imprévisibilité est chaque année moins convaincant. Au printemps 2024, elle s'est donc enquise des plans du Conseil fédéral visant à transférer progressivement les dépenses liées aux personnes à protéger en provenance d'Ukraine dans le budget ordinaire de la Confédération. Comme il s'agit en premier lieu d'une question de politique budgétaire, la discussion doit être menée au sein des deux CdF dans le cadre de l'examen du budget.

La DélFin continuera à suivre la situation dans le domaine des migrations et de l'asile, ainsi que l'évolution de celui-ci sur le plan financier, dans le cadre de ses prochains échanges avec le chef du DFJP.

5.4.2 Programme de renouvellement du système d'information central sur la migration SYMIC (RES)

Le système d'information central sur la migration (SYMIC) est le registre des ressortissants et ressortissantes étrangers qui vivent en Suisse ou y séjournent. Près de 30 000 collaborateurs et collaboratrices des autorités communales, cantonales et fédérales compétentes en matière de migration et de sécurité l'utilisent au quotidien. Lancé en 2022, le programme de renouvellement du SYMIC (RES) vise à moderniser le système qui est en service depuis 2008, dans le but de mettre en place un SYMIC plus efficient, plus efficace et plus convivial. Le programme RES soutient la transformation numérique du SEM et comprend le renouvellement de l'ensemble du SYMIC et, dans le cadre de celui-ci, la numérisation des processus. L'objectif est d'atteindre un haut degré de maturité d'automatisation afin de réduire les charges et les coûts. Il s'agit également de mettre un terme aux dossiers papier, dont la gestion nécessite beaucoup de travail, de supprimer les ruptures de médias et d'accroître la qualité des données. Les objectifs visés doivent être réalisés en ajustant les processus de travail dans les domaines de direction du SEM ainsi que dans les cantons.

Dans le message d'avril 2021 relatif à un crédit d'engagement pour le renouvellement du SYMIC, le SEM a estimé le coût total du projet à 65,9 millions de francs (précision de l'estimation +/– 25 %), dont 11,2 millions de francs de prestations propres fournies

par le DFJP. Pour l'essentiel des autres coûts (54,3 millions de francs au total), le Conseil fédéral requiert un crédit d'engagement. En mars 2022, le Parlement a réduit la prime de risque d'environ 4 millions de francs et a approuvé un crédit d'engagement de 50,7 millions de francs.

En juillet 2023, la DélFin a pris connaissance du premier rapport d'audit du CDF concernant le RES lors d'une discussion avec la cheffe du DFJP. Le DFJP a estimé que le SEM avait rapidement, et de façon appropriée, mis en œuvre les recommandations du CDF, saluant en particulier les mesures prises dans le contexte de l'architecture d'entreprise et de la nouvelle planification du programme.

Lors d'une discussion menée en avril 2024 avec le chef du DFJP, la DélFin a pris acte du fait que, eu égard à l'architecture actuelle, aux nouvelles bases de planification et aux dernières estimations des dépenses, la durée du projet serait prolongée jusqu'en 2030–2032 et les coûts totaux se monteraient à environ 180 millions de francs. Le besoin supplémentaire considérable de 100 millions de francs a été justifié par le fait que la direction initiale du programme avait massivement sous-estimé l'ampleur et la complexité du projet. Le SEM a donc dû résoudre d'importants problèmes dans les bases architecturales afin de garantir la capacité de numérisation du système lors de la première phase du programme RES. De plus, la nouvelle planification ne prévoit plus uniquement de remplacer un système technique, mais aussi d'harmoniser les processus d'affaires, de les concevoir de façon à éviter les ruptures de support et de les numériser.

Selon le DFJP, le financement des dépenses du programme est assuré jusqu'en 2026. Le crédit de 50,7 millions de francs pour les engagements à l'égard de tiers doit être respecté. Le DFJP demandera au Conseil fédéral les moyens supplémentaires découlant de la nouvelle planification lors du processus ordinaire du cadre d'évolution. Le SEM doit disposer des ressources internes nécessaires à ce projet.

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

5.4.3 Programme «Surveillance des télécommunications»

Le programme de surveillance des télécommunications est un projet clé lancé le 1er janvier 2016. Il avait pour but d'adapter le système de traitement de la Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) et les systèmes d'information policière de l'Office fédéral de la police (fedpol) aux évolutions techniques et aux exigences des technologies futures. Il s'agissait en outre d'éviter des lacunes potentielles dans la surveillance des télécommunications et d'en améliorer la qualité. La DélFin a suivi le projet depuis mars 2015 sur la base de rapports d'étape semestriels.

En 2015, le DFJP estimait le total des investissements à 112 millions de francs, dont 13 millions de francs pour les prestations propres du Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP). En mars 2015, sur la base du

message relatif au développement et à l'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 99 millions de francs.

En 2015, des travaux préparatoires ont été menés en amont du programme; ils ont été financés au moyen de ressources propres du CSI-DFJP. À partir de 2016, les résultats de ces travaux préparatoires ont été intégrés dans le programme.

Dès le début des travaux d'étude, les responsables du programme ont reconnu que la voie choisie (acquisition d'un système standard) ne permettait pas d'atteindre l'objectif visé dans tous les domaines et ont amorcé un changement de cap en 2018 (développement en interne, dans le but d'atteindre une plus grande indépendance vis-à-vis des fournisseurs et de conserver le savoir-faire en interne). Une étude détaillée intitulée «Fokussierung FMÜ» a permis de préciser les objectifs et l'interaction des différents projets et de mieux harmoniser les fonctions et la structuration des futurs systèmes.

En novembre 2019, le DFJP a informé la DélFin qu'une prolongation de la phase de mise en œuvre jusqu'au milieu de l'année 2023 était envisagée; en novembre 2020, il lui a précisé qu'une nouvelle planification des dates des projets de mise en œuvre avait dû être effectuée, notamment en raison de la pandémie de COVID-19: la clôture du projet a été fixée à la moitié de l'année 2024. Les raisons de ce report résidaient dans la difficulté à trouver suffisamment de personnel pour le développement et à recruter différents spécialistes en informatique, en interne comme en externe. Ce manque de ressources a entraîné des retards dans certains projets de mise en œuvre en 2019 et, en conséquence, la direction du programme a fait passer l'évaluation des risques de modérés à très élevés. De plus, la quantité et la structure des données ont considérablement changé par rapport à la phase de conception. Enfin, des raisons techniques et organisationnelles ont également contribué aux retards.

Cette nouvelle planification a montré que le crédit d'engagement de 99 millions de francs initialement approuvé ne suffirait pas à la réalisation des projets et que les prestations propres augmenteraient de 25,6 millions de francs supplémentaires en raison de la prolongation du programme. En 2022, le Parlement a pris connaissance de la nouvelle planification et a approuvé un crédit supplémentaire de 11,5 millions de francs pour le programme. À ce moment-là, les dépenses totales prévues s'élevaient ainsi à 149,1 millions de francs.

Le programme a été clôturé le 30 juin 2024 avec un coût final de 135,5 millions de francs, et transmis aux organisations permanentes (fedpol et service SCPT) avec les points restés en suspens. La DélFin a constaté à ce moment-là un retard de 2,5 ans dans le transfert à l'exploitation et des dépenses supplémentaires à hauteur de 23,5 millions de francs par rapport à la planification initiale de 2015.

Selon les estimations actuelles, le crédit d'engagement (sans les prestations propres), qui s'élève désormais à 110,5 millions de francs avec le crédit supplémentaire de 11,5 millions de francs, présentera un solde de 4,3 millions de francs après le traitement des points en suspens. En conséquence, le total des investissements devrait s'élever à 144,7 millions de francs d'ici fin 2025.

En novembre 2024, la DélFin a pris connaissance de l'évaluation finale du programme effectuée par le CSI-DFJP, qui a estimé que les objectifs du programme et des projets

de mise en œuvre avaient été largement atteints et a précisé que l'exploitation des projets de mise en œuvre avait pu être transmise au service SCPT et à fedpol.

Divers enseignements peuvent être tirés pour d'autres grands projets (programmes) informatiques. Au début de tels grands projets, toutes les parties prenantes doivent avoir une vision commune quant à l'orientation générale. L'organisation des différents projets qui composent un grand projet doit dès le départ être intégrée dans l'organisation de programme. Lorsqu'un programme est très complexe, il est difficile de prendre des décisions rapidement.

L'implication des parties prenantes le plus tôt possible aux niveaux du programme et de chacun des projets est l'une des clés du succès. Il convient de continuer d'entretenir les contacts avec les parties prenantes une fois un programme achevé et passé en phase d'exploitation.

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

5.5.1 Office fédéral de la cybersécurité (OFCS)

La DélFin accompagne le développement organisationnel du nouvel OFCS, qui est opérationnel depuis le 1er janvier 2024. À fin mars 2024, le DDPS a informé la DélFin sur l'état de la transformation du Centre national pour la cybersécurité en office fédéral. En 2024, l'OFCS disposait d'un budget de 14,6 millions de francs, dont 11,8 millions de francs pour les charges de personnel.

Selon le DDPS, les moyens à la disposition de l'OFCS sont insuffisants pour la période 2025 à 2028. Dans les années à venir, le nouvel office fédéral aura avant tout pour but d'accomplir les tâches découlant de l'obligation de signaler les cyberattaques contre les infrastructures critiques. Il est tenu d'apporter un soutien à ces infrastructures en cas de cyberattaque et doit être en mesure de traiter en tout temps les signalements d'attaques et de les trier en fonction de leur gravité. Pour accomplir ces tâches dans le cadre prévu par la loi, sans procéder à des coupes dans d'autres domaines, l'OFCS estime avoir besoin de 15 à 20 équivalents temps plein supplémentaires. Selon lui, cette augmentation des ressources de l'office est indispensable si l'on veut que la Confédération assure une gestion plus active de la cybersécurité. L'OFCS estime qu'il manque de ressources pour mener à bien cette tâche et, parallèlement, renforcer la prévention contre les cyberattaques, faire avancer les projets de cybersécurité et garantir la cybersécurité dans le cadre de l'utilisation de nouvelles technologies.

Comme la note du DDPS sur les besoins financiers de l'OFCS contenait des informations pertinentes en matière de politique financière, la DélFin a transmis ce document aux CdF.

Analyse de l'incident Xplain AG

Après une attaque par rançongiciel contre l'entreprise Xplain AG en juin 2023, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) avait ouvert des enquêtes contre fedpol, contre l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et contre Xplain. Parallèlement, le Conseil fédéral avait ordonné une

enquête administrative visant notamment à éclaircir les circonstances de la fuite de données de l'entreprise Xplain. Les rapports finaux des enquêtes menées indépendamment les unes des autres ont été publiés en mai 2024. La DélFin en a pris connaissance à fin juin 2024. Elle se félicite que le Conseil fédéral ait formulé des recommandations relatives au droit de la protection des données sur la base des résultats des enquêtes du PFPDT. La mise en œuvre de ces recommandations doit permettre de réduire durablement à un minimum le risque de violation de la protection des données à l'avenir. La DélFin attend que les enseignements nécessaires soient tirés de cette affaire. Elle s'entretiendra à nouveau de la cybersécurité civile avec le chef du DDPS en 2025 et s'informera des mesures décidées par le Conseil fédéral sur la base du rapport final de l'enquête administrative.

5.5.2 Transformation numérique et pilotage de l'informatique au DDPS

La DélFin suit depuis plusieurs années la transformation numérique et le pilotage de l'informatique au DDPS. Elle s'intéresse avant tout à la mise en place d'une architecture à l'échelle du département ainsi qu'à une gestion de portefeuille pertinente et à un pilotage efficace (controlling et reporting) au niveau du département. Le SG-DDPS établit depuis 2024 un rapport de controlling semestriel. Celui-ci sert en premier lieu au pilotage stratégique par la direction du département et porte sur le suivi des stratégies, des objectifs et des ressources du département. Il présente également l'état, l'importance et l'évolution des projets principaux et des projets clés du DDPS. Les projets présentant des difficultés sont mis en exergue (sous forme graphique) et placés dans le contexte d'autres projets. Cela permet de voir plus clairement les interdépendances entre les divers projets et leur influence mutuelle. L'exhaustivité, la fiabilité et la pertinence des données figurant dans le rapport de controlling jouent un rôle essentiel pour le pilotage stratégique du département et la haute surveillance financière. Pour que les instruments puissent fournir des informations fiables et pertinentes, les différentes unités administratives doivent achever, avec toute la diligence requise, les travaux de base garantissant l'uniformité dans la saisie, l'examen et la consolidation des données pertinentes.

Depuis 2024, le DDPS remet à la DélFin, deux fois par an, un extrait du rapport de controlling pertinent pour la haute surveillance financière. Une note d'information annexe présente, d'une part, l'avancement du développement de l'instrument de controlling et, d'autre part, l'état de mise en œuvre de l'architecture à l'échelle du département et de la gestion de portefeuille départementale. Fin mai 2024, la DélFin a pris connaissance pour la première fois des documents, qui étaient encore à l'état d'ébauche et de nature essentiellement descriptive. Le DDPS y indiquait que le développement de l'instrument de controlling s'inscrit dans une procédure en deux temps. La première étape de l'objectif sera ainsi réalisée d'ici à l'été 2025. Puis, en 2028 au plus tard, le ou la responsable des Ressources du DDPS se verra remettre une vue d'ensemble du portefeuille. Sur cette base, il sera possible de démontrer au conseiller fédéral ou à la conseillère fédérale à la tête du DDPS les économies ou les investissements supplémentaires qui s'imposent ainsi que les conséquences qui en découlent pour les projets. La DélFin s'engage fermement pour que, au niveau du département,

la surveillance et le pilotage soient renforcés, les instruments de controlling et la gestion du portefeuille de projets soit développés rapidement et pour que des mesures visant à gérer les interdépendances entre les projets soient prises.

D'après le SG-DDPS, le rapport de controlling présente d'ores et déjà un grand intérêt, même s'il n'est pas encore parfaitement au point. Les recommandations du SG-DDPS sont discutées avec les unités administratives concernées, puis soumises au chef ou à la cheffe du DDPS pour décision. Ces recommandations sont étudiées avec les directions, et des mesures sont définies au besoin. Pour chaque projet principal critique, le rapport de controlling fournit aussi les recommandations formulées par le CDF ou celles exprimées dans le cadre de la révision interne au DDPS des dernières années et présente l'état de mise en œuvre de ces recommandations.

La DélFin est convaincue qu'une connaissance exhaustive des interdépendances entre les projets et une gestion active de celles-ci sont essentielles à la surveillance et au pilotage des projets de même qu'à la définition des priorités au sein du DDPS.

5.5.3 Projets les plus importants du DDPS

En règle générale, la DélFin se penche tous les six mois sur les projets les plus importants du DDPS. Au cours de l'année sous revue, elle s'est concentrée notamment sur le projet C2Air, qui vise à renouveler le système de conduite et de communication des Forces aériennes, et sur le projet ADS 15, qui a pour but d'acquérir un système de drones de reconnaissance. Ces deux projets sont confrontés à de nombreux défis techniques et organisationnels.

Projet C2Air

Le système de conduite et de communication de Florako est un système de surveillance de l'espace aérien et de conduite des opérations, qui sert à identifier les aéronefs civils et militaires et à conduire les opérations des Forces aériennes. C2Air fait partie du programme Air2030. Il vise à renouveler les moyens de protection de l'espace aérien et comprend le remplacement de Ralus (système de traitement des signaux radar) ainsi que de CE Lunas (système de visualisation des signaux radar pour l'acquisition de renseignements aériens).

Pendant l'année sous revue, la cheffe du DDPS, le chef de l'armée et le chef de l'armement ont expliqué à la DélFin que la mise en œuvre de ces projets complexes, qui sont menés en parallèle (d'une part, le renouvellement des systèmes de conduite dans le cadre du projet C2Air et, d'autre part, l'équipement des centres de calcul du DDPS), est extrêmement exigeante en raison de la forte dépendance vis-à-vis d'autres projets et de l'infrastructure existante. On ne peut exclure des retards supplémentaires, étant donné que les projets nécessaires doivent être synchronisés et que les délais de livraison des logiciels et du matériel sont longs. À ces difficultés s'ajoutent des projets et des calendriers asynchrones ainsi que des ressources humaines insuffisantes. La DélFin s'inquiète du fait que l'intégration du nouveau système de conduite SkyView ne pourra pas être achevée à temps en raison des difficultés existantes, malgré les crédits supplémentaires d'un montant total de 159 millions de francs adoptés dans le cadre du message sur l'armée 2023.

La DélFin a mené des entretiens avec le commandement de l'armée et a reçu des notes d'information, ce qui lui a permis de demander davantage de transparence et de se tenir régulièrement informée des résultats des séances du comité de programme Air2030, des scénarios possibles, des répercussions sur d'autres projets, des dépendances vis-à-vis d'autres projets et de l'implication du Parlement. Elle a appris que la direction du programme s'était penchée de manière intensive sur la problématique des risques, en raison de la situation difficile dans laquelle se trouve le projet C2Air et des risques toujours élevés liés au projet, malgré les mesures mises en place. Entre février et mai 2024, des ateliers réunissant toutes les parties prenantes (Thales, Swisscom, le commandement Cyber et armasuisse) ont permis de développer une nouvelle solution technique et d'établir dans un premier temps un calendrier réaliste. Par la suite, il est toutefois apparu qu'il était plus difficile que prévu de synchroniser et de stabiliser les calendriers établis pour SkyView et pour les centres de calcul du DDPS. Il n'a pas été possible de confirmer une date fiable pour le remplacement du système actuel, ce qui a encore aggravé la situation en matière de risques. Fin novembre 2024, la DélFin a été informée que le comité de programme avait adopté une nouvelle solution, de nouveau sur la base de la nouvelle plateforme de numérisation de l'armée (NPD) et que le projet se poursuivrait en conséquence. Toutefois, la nouvelle solution permettra probablement de remplacer les systèmes Ralus/Lunas qu'en 2029, et non fin 2027 comme prévu initialement.

Projet ADS 15

L'ADS 15 est un système de reconnaissance non armé, sans équipage. Les drones permettent d'appréhender l'image de la situation, de reconnaître les objectifs et de surveiller des secteurs de grandes étendues; ils contribuent à la protection des infrastructures critiques et des propres forces. Les utilisateurs seront des organes militaires et civils, tels que des états-majors de conduite cantonaux, des organes de police, des services de sauvetage ou l'OFDF. L'acquisition porte sur six drones, y compris les composantes au sol, le simulateur et la logistique.

Fin mai 2024, la DélFin s'est inquiétée du fait que les fournisseurs n'étaient pas suffisamment fiables, ce qui avait des répercussions non négligeables sur la mise en œuvre du projet. Les retards, les fonctionnalités manquantes ainsi que les défauts persistants du matériel et des logiciels livrés affectent considérablement le projet ADS 15. La résolution des problèmes techniques et le traitement des points en suspens nécessitent des ressources humaines importantes et prennent beaucoup de temps. De plus, la situation au Proche-Orient entraîne un retard supplémentaire dans le calendrier. Par ailleurs, la DélFin a constaté que le système *Detect and Avoid* (DAA), développé par RUAG MRO, comportait des risques considérables en termes de faisabilité technique, d'autorisation et de coûts. Sans le système DAA, l'autonomie des drones serait fortement limitée et, en parallèle, leurs coûts d'exploitation augmenteraient considérablement. La DélFin regrette qu'un désaccord entre armasuisse et RUAG MRO sur le volume du contrat ait encore aggravé la situation. Ces incertitudes ne mettent pas seulement en péril le calendrier, elles augmentent aussi la complexité du projet.

Fin novembre 2024, la DélFin a pris connaissance du rapport d'audit du CDF concernant l'aptitude à l'emploi du drone de reconnaissance (24171). Le CDF y constate que

le Groupement Défense a reporté la clôture du projet à fin 2026 et que les drones ne rempliront les principales exigences militaires qu'à partir de 2029 au plus tôt.

La DélFin reconnaît que le DDPS a pris des mesures pour relever les défis dans les projets les plus importants, mais elle estime qu'il y a encore beaucoup à faire pour réduire durablement les risques financiers ainsi que les risques en matière de délais et de réputation. À la mi-décembre 2024, elle a adressé une lettre à la cheffe du DDPS pour exprimer son inquiétude quant à l'état d'avancement de plusieurs projets parmi les plus importants et de projets clés au sein du DDPS et lui faire part de ses attentes. En 2025, elle prévoit d'examiner la possibilité de renforcer sa haute surveillance dans les domaines de la défense et de la sécurité au DDPS et a adopté une proposition en ce sens de la Commission des finances du Conseil des États (CdF-E). La DélFin évaluera différentes options au cours du premier semestre 2025.

5.5.4 Programme «Systèmes ERP Défense/armasuisse» (Systèmes ERP D/ar)

Le projet clé Systèmes ERP D/ar vise à moderniser les systèmes informatiques utilisés dans les processus de soutien. Il s'agit là d'une mise à niveau nécessaire qui est opérée avec l'introduction du système SAP S/4HANA. L'objectif est d'axer le nouveau système sur les besoins de l'armée et d'accroître l'efficacité et la collaboration au sein des domaines de la défense et d'armasuisse. À l'exception du développement de la partie des Systèmes ERP D/ar critique pour l'engagement, le système fonctionne de manière satisfaisante et le projet se déroule comme prévu.

Selon la planification initiale, le fournisseur SAP SE devait mettre en place une infrastructure SAP autonome d'ici fin 2026 afin d'y faire fonctionner tous les processus logistiques de l'armée critiques pour l'engagement (Unité de réalisation 8). Fin 2023, la DélFin a été informée que ce projet ne serait pas réalisé avec le programme Systèmes ERP D/ar. La raison invoquée était que les variantes SAP S/4HANA développées ne satisferaient pas aux restrictions techniques de l'armée. À la mi-février 2024, la DélFin a interrogé le chef de l'armement sur l'abandon de l'Unité de réalisation 8. Selon lui, lors de l'attribution du marché, on avait supposé que les interfaces nécessaires seraient garanties dans la NPD. L'idée initiale était que le deuxième système SAP prévu soit exploité dans la NPD et, si nécessaire, puisse être découplé progressivement. Toutefois, eu égard aux exigences applicables à la NPD définies en 2020 et après clarifications avec le fabricant, une nouvelle évaluation effectuée sur la base de plusieurs ateliers, d'itérations et d'une étude de faisabilité avec SAP est parvenue à la conclusion que cette idée n'était pas réalisable sur le plan technique.

La DélFin a alors demandé au SG-DDPS des informations sur les conséquences de l'interruption de l'Unité de réalisation 8, sur l'opportunité du découplage et sur le fait que le découplage ne soit pas mentionné dans le contrat. La DélFin a pris connaissance de la réponse fin novembre 2024: selon le SG-DDPS, aucun contrat de mandat ni contrat d'architecture n'a été conclu avec SAP. La DélFin a constaté avec étonnement que le contrat avec SAP ne contenait aucune clause contraignante concernant le module «disconnected operations». Ainsi, aucune base ne permet de faire valoir des demandes de remboursement ou de placer le fournisseur face à ses responsabilités. La

DélFin juge par ailleurs préoccupant que, selon le DDPS, 2,5 millions de francs aient été consacrés au projet, malgré l'interruption de l'Unité de réalisation 8.

Le nouveau calendrier du Groupement Défense prévoit qu'une étude sera réalisée en 2025 et 2026 en vue du développement d'un système logistique militaire robuste et fiable qui complète le système SAP existant en cas d'engagement au profit de la milice et garantit l'accomplissement des missions. Par conséquent, la planification et la création d'un système logistique basé sur la NPD ne pourront commencer qu'à partir de 2027. Ce retard dans la logistique de guerre a pour effet que les systèmes actuels ne peuvent pas garantir, en cas d'intervention de l'armée, que les exigences soient entièrement remplies.

La DélFin suivra de près le projet de développement d'«un système logistique militaire robuste et fiable», en étroite collaboration avec les CdF.

5.5.5 Projet WEP 2030 (maintien de la valeur de Polycom 2030)

Dans le cadre de la transformation numérique et du pilotage informatique au DDPS, la DélFin s'est penchée, au cours de l'exercice sous revue, sur le projet clé «Maintien de la valeur de Polycom 2030» (WEP 2030). Un système mobile de communication sécurisée (CMS), dont l'introduction est prévue d'ici 2030, a été choisi comme solution de remplacement au réseau Polycom. Le CMS utilisera le réseau national de données sécurisé plus (RDS+) adopté par le Parlement en septembre 2019 comme infrastructure réseau de base pour des points de raccordement définis et remplacera progressivement le réseau radio de sécurité Polycom à partir de 2030.

À la fin de l'année 2023, la DélFin a été informée que la mise en œuvre des mesures concernant le projet WEP 2030 se déroulait mieux que prévu. Les projets de l'OFPP étaient en bonne voie et rien n'indiquait que l'exploitation parallèle de nouvelles stations de base et de stations de technologie plus anciennes devrait être prolongée. Cette évolution positive s'est poursuivie en 2024. À la fin du mois de mai 2024, la DélFin a pris connaissance du fait que le projet clé WEP 2030, auparavant considéré comme très critique, présentait désormais un niveau de risque moyen. Grâce aux progrès réalisés dans de la migration des stations de base, le remplacement complet de Polycom avant la fin de l'année 2025 reste un objectif réaliste.

Malgré ces évolutions positives, la DélFin a constaté que la stabilité financière du fournisseur informatique qui met à disposition la technologie de transmission radio de Polycom était préoccupante. Compte tenu des difficultés financières de l'entreprise, la DélFin a demandé à l'OFCL, en automne 2024, des renseignements sur l'évolution de la situation du fournisseur informatique. Au vu de ces informations, la situation doit continuer à être surveillée de près malgré les évolutions positives dans la restructuration de l'entreprise. À ce jour, la qualité des prestations fournies par Eviden/Atos n'a pas été remise en cause et il ne s'est pas avéré nécessaire de mettre en demeure l'entreprise en raison de retards ou de prestations insuffisantes.

La DélFin surveillera de près l'avancement du projet clé WEP 2030 ainsi que l'évolution de la situation tendue de l'entreprise.

5.5.6 RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO)

En 2023, le CDF a annoncé que deux audits seraient menés auprès de RUAG MRO. Le premier audit (23166) porte sur le respect de certaines exigences de conformité lors de transactions concernant les chars Leopard 1, le second (24143), sur la gestion et le pilotage de RUAG MRO.

Le premier rapport d'audit a été transmis à la DélFin début février 2024. La DélFin a décidé d'aborder avec la cheffe du DDPS les lacunes fondamentales relevées dans le rapport au sujet du respect de certaines exigences de conformité, notamment en ce qui concerne la réglementation des compétences et des signatures. Lors de la discussion qui s'est ensuivie fin mai 2024, la cheffe du DDPS a indiqué que tant le DDPS que le DFF, en tant que services propriétaires, étaient mécontents du fait que RUAG MRO n'ait pas fait preuve de la diligence requise dans ses activités commerciales, tel que cela ressort du rapport d'audit du CDF. À l'instar de la DélFin, le DDPS attend de RUAG MRO qu'elle remédie à ces lacunes le plus rapidement possible.

Le second audit visait à évaluer si la direction, le conseil d'administration et la propriétaire de RUAG MRO assumaient de manière appropriée leurs responsabilités en matière de gestion et de pilotage. Le CDF a examiné les rôles et les compétences de ces organes de direction et constaté que depuis la dissociation de RUAG en 2020, la continuité faisait défaut aux échelons supérieurs de la direction. La continuité n'a en effet pas été assurée car à plusieurs reprises, l'entreprise a changé de directeur général et des postes clés n'ont pas été pourvus. De ce fait, il a été difficile d'établir des instruments de gestion et de pilotage efficaces au sein de l'entreprise. D'autres facteurs ont également entravé la collaboration entre la direction et le conseil d'administration, tels que le manque de transparence, une culture de l'erreur insuffisante et une évaluation trop peu critique des prestations et des objectifs. À cet égard, la cheffe du DDPS a informé la DélFin, lors d'une discussion fin novembre 2024, qu'avec la nomination d'un nouveau directeur général début 2024, RUAG MRO avait déjà fait un premier pas important pour stabiliser l'entreprise et assurer la continuité en son sein. Elle a également souligné que la responsabilité de la gestion de l'entreprise était du ressort de RUAG MRO. Les services propriétaires continueront néanmoins de suivre de près la gestion de RUAG MRO et la mise en œuvre des recommandations du CDF – une approche qui correspond à celle approuvée par la DélFin. Dans ce contexte, le DDPS a exigé de RUAG MRO qu'elle rende compte trimestriellement des mesures qu'elle a prises dans les domaines de la gouvernance et de la conformité, et qu'elle informe les services propriétaires des principaux risques auxquels l'entreprise fait face.

En plus des deux audits planifiés, la DélFin s'est également penchée, durant l'année sous revue, sur deux audits concernant RUAG MRO qu'elle avait commandés au CDF. En novembre 2023, la DélFin a demandé au CDF de mener une évaluation indépendante (24192) sur les aspects susceptibles de relever d'agissements frauduleux de la part de RUAG MRO lors des transactions concernant les chars Leopard 1 et 2. Fin 2023, le CDF a confirmé à la DélFin qu'il avait conclu une convention tripartite avec le conseil d'administration de RUAG MRO et le cabinet d'avocats que RUAG MRO avait mandaté pour mener une enquête. Les premiers résultats de l'enquête ont été transmis à la DélFin en juin 2024 sur la base d'une note du CDF et d'un premier rapport intermédiaire du cabinet d'avocats, qui relève que plusieurs éléments

indiquaient déjà que des manquements et des omissions avaient été commis à différents stades des transactions concernant les chars Leopard 1 et 2.

Un autre rapport intermédiaire du cabinet d'avocats concernait un stock en consignation appartenant à la Confédération et géré par RUAG MRO. Des lacunes ont été constatées en ce qui concerne la gestion du stock. Un dommage financier n'a pas pu être exclu. Sur la base de ces constatations et de l'urgence de l'affaire, le président de la DélFin a chargé le CDF, fin octobre 2024, de mener une évaluation indépendante (24134) pour déterminer si RUAG MRO gérait le stock en consignation dans l'intérêt de son propriétaire. En commandant ce deuxième mandat, la DélFin a voulu garantir que les synergies entre ces deux évaluations seraient mises à profit et que les doublons seraient évités.

Début 2025, la DélFin a reçu les deux rapports d'audit du CDF. En présence du directeur du CDF, elle s'est entretenue des principaux résultats des audits avec le président du conseil d'administration de RUAG MRO ainsi qu'avec un membre de la direction de l'entreprise. Elle a également abordé la question du rôle de la Confédération en tant que propriétaire avec la cheffe du DDPS et une délégation de l'AFF. Étant donné que le CDF a mené ces deux audits sur mandat de la DélFin, il revenait à cette dernière de décider de leur publication. La DélFin a chargé le CDF de publier ces deux rapports d'audit. Le CDF l'a fait le 24 février 2025 et a fait savoir à la DélFin dans l'intervalle son retrait de la convention tripartite.

Compte tenu des incidents préoccupants survenus au sein de RUAG MRO, la DélFin va suivre de près la mise en œuvre des recommandations du CDF et les mesures prises par la propriétaire et les organes de direction de l'entreprise, qu'elle reprendra avec la nouvelle direction du département.

5.6 Département fédéral des finances (DFF)

5.6.1 Programme SUPERB (mise en œuvre de la stratégie «ERP 2023»)

Depuis 2017, la DélFin suit le programme SUPERB, grâce auquel les systèmes ERP (Entreprise Ressource Planning) de l'administration fédérale doivent passer du logiciel SAP R/3 au logiciel SAP S/4HANA. SUPERB couvre le volet civil de l'administration fédérale, le volet militaire étant couvert par le programme «Systèmes ERP V/ar» du Groupement Défense (cf. ch. 5.5.4). Le mandant du programme SUPERB est le directeur de l'OFCL.

Se fondant sur deux rapports d'étape et deux rapports d'audit du CDF, la DélFin s'est penchée sur ce projet clé en mai et en novembre 2024. Elle a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir.

Selon les rapports de situation (état des projets fin 2023 et mi-année 2024), le programme est sur la bonne voie et les risques sont modérés. L'introduction de la nouvelle solution de gestion des acquisitions et des adjudications a été reportée de janvier 2025 à probablement juin 2025, car elle implique d'importantes optimisations des processus d'acquisition.

En mars 2024, le CDF a fait le point sur la réalisation des avantages et des synergies potentiels visés par SUPERB. L'audit a montré que les départements et les unités administratives n'avaient pas encore identifié les potentiels d'économies: pour qu'ils puissent le faire, il faut définir les bases et impliquer les offices et les départements. Le CDF a également constaté que les processus nouvellement introduits nécessitaient parfois un surcroît de travail considérable et que les coûts d'exploitation augmentaient. En tant que mandant du programme, l'OFCL a assuré que la recommandation du CDF serait mise en œuvre. Il a souligné que la responsabilité de la réalisation des synergies incombait aux unités administratives et que celles-ci devaient jouer leur rôle. Le CDF a transmis son rapport d'audit aux CdF.

Par ailleurs, le CDF a examiné le projet «Personnel: mise en œuvre de la stratégie Cloud hybride» (HR-IT), qui fait partie du programme SUPERB. Dans le cadre de ce projet, l'OFPER harmonise et standardise les processus relatifs au personnel, qui sont actuellement gérés de façon très diverse. En novembre 2022, le mandant du programme et la directrice de l'OFPER ont décidé de mettre en œuvre une solution hybride (nuage et hébergement dans des institutions fédérales) à titre d'étape intermédiaire. Le CDF a souligné que cette étape intermédiaire impliquait des coûts d'exploitation annuels supplémentaires d'environ 6 millions de francs et qu'elle était complexe. À partir d'avril 2025, d'autres données personnelles essentielles, telles que les données de base et les données relatives à l'activité professionnelle seront stockées et gérées dans le nuage, en plus des données existantes. Selon le CDF, cela n'était pas clair pour toutes les personnes concernées. Le mandant du programme et la directrice de l'OFPER ont déclaré que les constations étaient difficilement compréhensibles. La DélFin a pris acte du rapport d'audit.

Elle continuera de suivre de près le développement de SUPERB et les défis posés par la technologie infonuagique.

Coordination entre la DélFin et les CdF

La DélFin et les CdF se répartissent les activités relevant de la haute surveillance financière sur le programme SUPERB. Les sous-commissions des CdF compétentes pour les affaires relevant du DFF s'occupent de la réalisation des avantages et des synergies potentiels visés par SUPERB, alors que la DélFin surveille le respect des crédits, des coûts et des délais. En août 2024, les CdF ont décidé de maintenir cette répartition des tâches entre les CdF et la DélFin. L'échange d'informations entre les deux organes doit toutefois continuer à être renforcé.

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

5.7.1 Projet clé SIPACfuture

Le système SIPAC, un logiciel conçu pour le traitement et le paiement des indemnités de chômage (IC) et des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), d'intempérie (INTEMP) et d'insolvabilité (ICI) de l'assurance-chômage (AC), est en service depuis 1993. En raison de difficultés de mise en œuvre, la Commission de surveillance de l'AC a interrompu à l'été 2015 une première tentative de remplace-

ment de l'ancien système, devenu obsolète sur le plan technologique, par le projet novo SIPAC, ce qui a permis d'adapter les structures et l'organisation du service informatique et de renforcer les compétences informatiques dans le domaine Marché du travail et assurance-chômage du SECO[2].

Depuis août 2016, la modernisation du traitement et du paiement des prestations de l'AC se poursuit dans le cadre du projet SIPACfuture, un projet clé de l'administration fédérale (cf. ch. 4.2). Mis en œuvre conjointement par l'organe de compensation de l'AC et IT SECO, avec la participation des 25 organes d'exécution publics et neuf organes d'exécution privés ainsi que du service informatique du SECO, ce projet est financé par le fonds de l'AC. La validation des différentes phases du projet relève de la responsabilité du mandant, tandis que la Commission de surveillance approuve le budget et les comptes du projet informatique. Quant à la DélFin, elle s'occupe, depuis le début du projet, de sa mise en œuvre.

Selon le plan initial établi en 2016, SIPACfuture devait être introduit au printemps 2021 et le projet devait être achevé en décembre 2021. Les coûts finaux prévus se montaient à 114,9 millions de francs. La planification a toutefois dû être revue plusieurs fois, plus précisément en 2018, 2020, 2022 et 2024. Alors que les trois premières nouvelles planifications étaient essentiellement dues à des facteurs sur lesquels les responsables du projet n'avaient que peu d'influence, il en a été autrement pour la nouvelle planification de 2024.

– Nouvelle planification de 2018: à la suite d'une réclamation contre la décision d'attribution, la fin prévue du projet a été repoussée de six mois, soit à l'été 2022.

– Nouvelles planifications de 2020 et de 2022: d'importantes ressources en personnel ont dû être engagées, essentiellement en raison de la pandémie de COVID-19, pour le versement des RHT et, à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral, pour le paiement rétroactif des indemnités de vacances et jours fériés (IVJF), ressources qui ont manqué au projet. Il a alors été prévu de migrer les modules pour les RHT, INTEMP, ICI et IC en différentes étapes. La fin du projet a ainsi été repoussée de trois ans, soit à l'été 2025, ce qui a conduit à une augmentation des coûts finaux (passant à 129,7 millions de francs).

  En 2023, la DélFin a demandé au SECO de tout mettre en œuvre pour que l'introduction puisse être achevée dans les délais et aux coûts initialement prévus[3].

– Nouvelle planification de 2024: après la mise en production des modules RHT et INTEMP à Pâques 2023, qui a entraîné des problèmes considérables dans l'exploitation du système, le CDF a rapidement effectué un audit. À cette occasion, il a constaté d'importantes lacunes dans le pilotage et la gestion du projet ainsi que dans la qualité du système. Les organes d'exécution publics et privés déploraient de leur côté la complexité, le manque de convivialité et les longs temps de réponse du logiciel. Le CDF a également critiqué le

2 Cf. rapport d'activité de la DélFin 2015, ch. 4.7.4, FF **2016** 7119, et rapport d'activité de la DélFin 2016, ch. 4.7.3, FF **2017** 4909.
3 Cf. rapport d'activité de la DélFin de 2022, ch. 4.6.1, FF **2023** 1713.

manque d'implication de l'organe de compensation et des caisses de chômage ainsi qu'une réticence de leur part à assumer la responsabilité technique du projet. La structure opérationnelle de l'organe de compensation n'était pas prête au moment de la migration partielle au printemps 2023. De plus, certains des problèmes survenus par la suite avaient été identifiés longtemps auparavant, mais ils avaient été sous-estimés[4].

Fin 2024, les coûts finaux présumés s'élevaient à environ 201,4 millions de francs, soit 86,5 millions de francs ou 75 % de plus que ce qui était initialement prévu. Ce nouveau montant comprend désormais une réserve pour risques de 18 millions de francs permettant de réagir rapidement en cas d'imprévus, dont 9 millions débloqués par la Commission de surveillance de l'AC. Le projet pourra vraisemblablement être achevé à l'été 2026 – soit environ cinq ans plus tard que prévu initialement – et aura donc duré deux fois plus longtemps que ce qui avait été planifié.

Le CDF a procédé à différents audits du projet, dont il a informé la DélFin pendant ses travaux. Depuis, la DélFin a mené plusieurs entretiens avec le chef du DEFR et des responsables du SECO. Elle a également demandé que lui soient remis des rapports sur l'état actuel de la planification, des coûts supplémentaires, des délais et de la réalisation des mesures. Elle a fait part de sa grande inquiétude au chef du DEFR et lui a demandé que les problèmes soient clairement identifiés et réglés, la gouvernance revue et les responsabilités rapidement clarifiées. La DélFin a informé les CdF de l'évolution et leur a transmis les rapports d'audit du CDF.

À l'automne 2023, la secrétaire d'État du SECO a pris des mesures immédiates pour remédier durablement à la situation et a assuré que toutes les recommandations du CDF seraient mises en œuvre. Depuis, une déléguée du mandant du projet est venue renforcer le contrôle du projet, la direction et le pilotage ont été confiés à de nouvelles personnes et les différents rôles ont été précisés. Les organes d'exécution sont davantage impliqués dans les processus décisionnels et sont préparés de manière proactive aux changements grâce au nouveau projet «DigiFit». La qualité du logiciel est régulièrement améliorée par des mises à jour. Afin de garantir l'adhésion à la nouvelle solution, suffisamment de temps a été prévu pour les phases de test, les simulations sur la base de cas réels et la formation des utilisatrices et utilisateurs. L'objectif est que les modules déjà mis en service et les processus opérationnels des organes d'exécution fonctionnent parfaitement d'ici à ce que le module central IC soit migré fin 2025/début 2026.

Le SECO a indiqué que le module ICI avait pu être migré sans grande difficulté à l'été 2024 et que les versements aux bénéficiaires de prestations de l'AC avaient été effectués sans erreur et dans les délais malgré les difficultés auxquelles le projet fait face.

Les problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre de SIPACfuture sont un exemple frappant du fait que la transformation numérique n'implique pas seulement le remplacement technique de systèmes informatiques obsolètes par des systèmes modernes, mais également l'adaptation des processus opérationnels existants, ce qui présuppose une collaboration précoce et étroite des utilisatrices et des utilisateurs et leur réel en-

4 Cf. rapport d'activité de la DélFin de 2023, ch. 5.7.3, FF **2024** 1663.

gagement dans le projet. Lors de la planification des coûts et des délais, les dépenses doivent être évaluées et prises en compte de manière réaliste. La mise en œuvre de SIPACfuture montre en outre que des facteurs exogènes au projet, tels que l'évolution des décisions du Parlement ou les décisions de justice relatives à l'interprétation des bases légales concernées, peuvent avoir des incidences sur l'ampleur des fonctions du projet et entraîner des retards et des coûts supplémentaires, le projet devant être étendu en conséquence.

Même si la réalisation de toute une série de mesures a permis d'améliorer la situation, des risques majeurs subsistent, que la DélFin continuera de suivre attentivement dans le cadre de sa haute surveillance financière concomitante.

5.7.2 COVID-19: crédits transitoires COVID-19 (cautionnements solidaires)

En mai 2020, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement d'un montant de 40 milliards de francs pour les crédits transitoires COVID-19, dont 30 milliards avaient été préalablement accordés dans l'urgence par la DélFin (cf. rapport d'activité 2020 de la DélFin, FF *2021* 1690, ch. 5.7.1).

Depuis, la DélFin suit régulièrement l'évolution des risques financiers pour la Confédération liés aux sollicitations de cautionnements et la lutte contre les abus. En 2024, elle s'est penchée sur une première évaluation par le Conseil fédéral du programme de cautionnement, sur les deux rapports semestriels du DEFR et sur des analyses de données du CDF et a clarifié les questions en suspens lors d'entretiens avec le chef du DEFR et le SECO. La DélFin n'a pas jugé nécessaire de prendre des mesures en la matière et a prévu, dans ce domaine, de réduire sa haute surveillance concomitante à partir de 2025.

Les banques ont octroyé des crédits transitoires pour un montant d'environ 16,9 milliards de francs au total. Les crédits transitoires COVID-19 doivent être intégralement amortis en l'espace de huit ans à compter de leur octroi. Pour les cas de rigueur, les banques peuvent, avec l'accord des organisations de cautionnement, prolonger le délai d'amortissement à dix ans au maximum si cela permet de réduire les risques financiers pour la Confédération. Fin novembre 2024, quelque 11,9 milliards de francs (70 % des crédits octroyés) avaient été remboursés, dont 9,2 milliards intégralement. Dans le cadre d'un amortissement linéaire hypothétique, seuls 58 % des crédits auraient dû être remboursés. Dans les secteurs du commerce, de la maintenance et de la réparation d'automobiles, ainsi que dans ceux de la construction et de la restauration, la part des crédits remboursés intégralement est inférieure à la moyenne des autres secteurs. Le SECO estime que cette situation est due aux marges plus modestes et aux réserves de liquidités plus basses dans ces secteurs.

Dans près de 13 % des cas, les banques ont fait appel au cautionnement de la Confédération et ont remis les créances envers les emprunteurs (1,2 milliard de francs, ou 7,2 % des crédits octroyés) aux organisations de cautionnement. Elles ont pu récupérer environ 72,8 millions de francs dans le cadre de la gestion des créances. Dans les secteurs de la finance et des assurances, environ 15,6 % des cautionnements ont été honorés. Selon le SECO, il est probable que les entreprises de ce secteur, souvent des

microentreprises, aient plus de difficultés en matière de gestion des liquidités. Le risque d'abus dans ce domaine est également plus élevé. Toutefois, comme ces entreprises sont plus solvables que celles d'autres secteurs après avoir sollicité un cautionnement, les recouvrements escomptés dans le cadre de la gestion des créances sont plus importants.

Pour la Confédération, les pertes effectives jusqu'à fin novembre 2024 s'élèvent à environ 142 millions de francs. À la fin de l'année 2023, la Confédération avait constitué des provisions de 722 millions de francs pour les futurs remboursements des cautionnements jusqu'à la fin du programme de crédit. Le montant des pertes effectives ne pourra être déterminé qu'après la clôture de la gestion des créances.

Alors que les années précédentes, la lutte contre les abus s'est concentrée sur la vérification des conditions d'octroi et des autodéclarations servant de base aux conventions de crédit, l'accent est actuellement mis sur la vérification de l'utilisation des crédits.

Le versement de dividendes et de tantièmes ainsi que le remboursement des apports en capital sont exclus pendant la durée d'un cautionnement solidaire. Fin novembre 2024, 2628 cas de non-respect de l'interdiction de versement des dividendes avaient été liquidés. Dans plus de 98 % des cas, le crédit a été remboursé dans le délai fixé par les organisations de cautionnement. Dans les cas restants (qui représentent environ 3,7 millions de francs), les organisations de cautionnement demandent le remboursement dans le cadre de procédures civiles.

Dans le cadre de la lutte contre les abus, les organisations de cautionnement ont chargé un cabinet d'avocats d'effectuer des recherches juridiques sur les cas d'abus potentiels et de mener des procédures civiles et pénales. Le recouvrement est effectué par des sociétés de recouvrement. Selon le DEFR, il n'existe aucun lien entre l'augmentation du nombre de faillites en 2024 et les problèmes de remboursement des crédits transitoires COVID-19.

Jusqu'à fin septembre 2024, les recouvrements générés s'élevaient à environ 113 % par rapport aux frais administratifs des organisations de cautionnement, y compris les frais liés aux recours à des tiers. Alors que les frais administratifs sont immédiats, les recouvrements augmentent progressivement en raison des accords de paiement pluriannuels. En raison du nombre de cas qui restent à clarifier, des plaintes pénales en suspens et de leur complexité croissante, les frais administratifs devraient, selon le SECO, se maintenir au niveau actuel jusqu'en 2028. Pour la période allant de 2028 à la fin du programme de crédit, les coûts devraient diminuer progressivement. Il s'agit de pondérer l'intérêt de sanctionner les utilisations et les recours abusifs aux crédits, et le coût de la lutte contre les abus.

5.7.3 COVID-19: contributions fédérales aux mesures cantonales pour les cas de rigueur

La Confédération participe aux dépenses et aux coûts des cantons destinés aux mesures de soutien des entreprises particulièrement affectées par la pandémie de COVID-19. Ces mesures pour les cas de rigueur pour lesquelles le canton sollicite la

participation de la Confédération aux coûts ou aux pertes occasionnés peuvent revêtir la forme de contributions à fonds perdu, de prêts remboursables, de garanties ou cautionnements. En 2021 et 2022, la Confédération et les cantons ont mis à disposition des crédits pour un montant total de 11,1 milliards de francs (9,1 milliards de la Confédération, 2 milliards des cantons). La Confédération ne participe aux coûts et ne remédie aux pertes liées aux mesures pour les cas de rigueur des cantons que si ces derniers garantissent qu'ils luttent contre les abus de manière appropriée.

Depuis 2020, la DélFin suit régulièrement l'évolution des risques financiers pour la Confédération et la lutte contre les abus. En 2024, elle s'est penchée sur une évaluation du programme par le Conseil fédéral, sur les deux rapports d'étape du DEFR et sur des analyses de données du CDF et a clarifié les questions en suspens dans le cadre d'entretiens avec le chef du DEFR et le SECO. La DélFin n'a pas jugé nécessaire de prendre des mesures en la matière. Elle a prévu, dans ce domaine, de réduire sa haute surveillance concomitante à partir de 2025.

En 2023, le Conseil fédéral avait évalué les aides pour les cas de rigueur. Dans un volet de cette évaluation, le CDF avait évalué la conception et les effets de l'instrument. Se fondant sur une vaste enquête, elle avait conclu que les mesures pour les cas de rigueur étaient efficaces, mais pas toujours suffisamment efficientes (cf. rapport d'activité 2023 de la DélFin, FF *2024* 1663, ch. 5.7.1). Dans un autre volet de l'évaluation, deux entreprises externes avaient, sur mandat du SECO, examiné l'application des mesures pour cas de rigueur. La DélFin s'est penchée sur les résultats de ces travaux à la mi-février 2024 et partage l'avis du Conseil fédéral, selon lequel les aides pour les cas de rigueur et les autres mesures de soutien comme les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, les allocations pour perte de gains COVID-19, les cautionnements solidaires COVID-19 pour les entreprises ou les aides spécifiques à la branche se sont complétées, qu'elles ont fait leurs preuves et qu'elles ont contribué à stabiliser l'économie dans son ensemble. Elle a pris connaissance des enseignements que le Conseil fédéral a tirés de l'évaluation, notamment l'importance de formuler et de communiquer clairement les objectifs du programme, d'anticiper la coordination des tâches de contrôle de la Confédération et des cantons et de tenir davantage compte du rapport entre coûts et bénéfices de l'adaptation des bases légales par le Parlement.

Afin de lutter contre les abus et les erreurs, le SECO a attribué plusieurs mandats de contrôle, dont des contrôles d'entreprises présentant un risque accru de fraude (en particulier les entreprises qui ont perçu des fonds abusivement dans le cadre d'autres instruments en lien avec le COVID-19). Au printemps 2024, le CDF a estimé que les directives du SECO pour les entreprises mandatées étaient conformes aux objectifs. Il a toutefois relevé qu'au début, l'activité de contrôle des entreprises externes n'avait pas suffi pour détecter efficacement les erreurs ou les abus des entreprises. À la suite de ce constat, le SECO a apporté des corrections au plan de contrôle afin que les éventuelles irrégularités puissent être mieux identifiées, que la Confédération puisse adresser des demandes de remboursement aux cantons et que ceux-ci puissent entamer les démarches nécessaires vis-à-vis des entreprises concernées. Les résultats des contrôles aléatoires effectués dans les entreprises seront présentés en 2025.

Les contrôles des aides pour les cas de rigueur effectués auprès des cantons, qui portaient sur l'utilisation de la réserve du Conseil fédéral, le respect de l'interdiction du double subventionnement et le traitement des soupçons d'abus, confirment dans la

plupart des cas un traitement et un contrôle minutieux et efficaces par les administrations cantonales. Ces contrôles se poursuivront jusqu'en 2026.

Les entreprises qui ont bénéficié d'une aide pour cas de rigueur COVID-19 ne sont pas autorisées à distribuer des dividendes pendant quatre ans. En adoptant la motion 23.3842 Gapany, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'exclure de cette interdiction les dividendes résultant d'une liquidation. À fin novembre 2024, le Conseil fédéral a décidé que, au niveau fédéral, plus aucun dividende résultant d'une liquidation d'une entreprise individuelle ne serait considéré comme une violation de l'interdiction de verser des dividendes. Il estime que les recettes de la Confédération diminueraient de près de 60 millions de francs.

Jusqu'à fin 2024, la Confédération et les cantons ont versé des aides pour cas de rigueur à 35 226 entreprises, pour un montant total d'environ 5,3 milliards de francs, dont 96 % (5,1 milliards) étaient des contributions à fonds perdu. Près de 4 % (221 millions) concernaient des prêts remboursables, des garanties ou des cautionnements, que les entreprises doivent rembourser au plus tard en 2031. Jusqu'à fin 2024, la Confédération a réglé des factures des cantons pour un total de 4,25 milliards de francs, dont 3,7 millions de pertes sur des prêts remboursables, des garanties ou des cautionnements (soit 1,7 % des 221 millions de francs assurés pour ces instruments).

5.7.4 COVID-19: indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Depuis 2020, la DélFin suit régulièrement l'évolution des risques financiers pour la Confédération et la lutte contre les abus dans la perception des indemnités en cas de RHT dues à la crise du COVID-19. Au cours de l'année sous revue, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a présenté à la DélFin son rapport d'évaluation sur les RHT (FF *2023* 2599) et le CFD lui a présenté les résultats de ses clarifications. La DélFin s'est en outre penchée sur deux rapports d'étape du DEFR et a clarifié les questions en suspens dans le cadre d'entretiens avec le chef du DEFR et le SECO. La DélFin n'a pas jugé nécessaire de prendre des mesures en la matière. Elle a prévu de réduire sa haute surveillance concomitante dans ce domaine à partir de 2025.

Pour les années 2020 à 2022, le Parlement avait approuvé des crédits pour le financement additionnel extraordinaire d'un montant total de 27 milliards de francs destinés au fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC) pour les RHT. Sur ce montant, 15,4 milliards de francs ont effectivement été versés (57 % des crédits).

À la mi-novembre 2021, le TF a rendu un arrêt concernant la prise en compte d'une part de vacances et de jours fériés lors du calcul des indemnités en cas de RHT des employées et employés payés au mois. À la suite de cet arrêt, le Conseil fédéral a décidé de permettre aux entreprises concernées de demander un paiement rétroactif. Afin de financer les paiements rétroactifs, le Parlement a autorisé, lors de la session d'été 2022, un crédit supplémentaire de 2,1 milliards de francs, pour le cas où toutes les entreprises concernées déposeraient des demandes. Jusqu'à fin septembre 2024, le montant des paiements rétroactifs versés s'élevait à près de 890 millions de francs. Selon le DEFR, moins de la moitié du crédit additionnel sera utilisé.

Le service de révision de l'AC enquête sur les signalements d'abus depuis le milieu de l'année 2020. Jusqu'à fin septembre 2024, 1131 contrôles ont été réalisés dans des entreprises. Ces contrôles ont coûté près de 19 millions de francs et ont permis de récupérer environ 149 millions de francs de prestations indûment perçues. Lors de ces examens, des erreurs ont été constatées dans 68 % des cas, auxquels s'ajoutent 10 % de cas pour lesquels il existe des preuves d'abus intentionnels. Le SECO part du principe que les demandes de remboursement s'élèveront à plus de 200 millions de francs d'ici à 2026, étant donné que les grandes entreprises seront également contrôlées d'ici là.

Le risque de paiements à des entreprises en faillite a fait l'objet d'un contrôle distinct. Dans aucun cas, des prestations n'ont été versées à tort.

Le plan de contrôle du SECO est axé sur les cas présentant un risque élevé d'abus. En novembre 2024, la DélFin a été informée des critères permettant d'identifier de manière fiable les entreprises qui présentent un risque élevé d'abus. Les contrôles en fonction des risques sont effectués sur la base d'algorithmes et d'analyses de données afin d'identifier les modèles suspects. Pour les examens réalisés dans les entreprises, le SECO utilise en outre des techniques permettant d'identifier, sur les ordinateurs, les preuves d'un éventuel comportement fautif. Enfin, dans le cadre du projet SIPAC-future (cf. ch. 5.7.1), des contrôles automatisés seront intégrés dans le système de décompte de l'AC, ce qui permettra de réduire le nombre d'erreurs et les risques de manipulation.

Le SECO prévoit d'effectuer un total de 6940 contrôles d'ici à fin 2026. L'AC a la possibilité de demander le remboursement de prestations illégalement perçues jusqu'au délai de prescription de cinq ans après le versement. Le SECO a assuré à la DélFin que toutes les infractions pénales seraient dénoncées avant l'expiration du délai de prescription. La demande de la DélFin de voir la cadence des examens et des contrôles augmenter concorde avec les recommandations 5 et 6 du rapport d'inspection de la CdG-N relatif au chômage partiel pendant la crise du coronavirus (FF *2023* 2598), que la DélFin soutient expressément.

Fin 2026, le SECO présentera à la CdG-N un rapport final sur l'ampleur du recours illégal et abusif aux RHT pendant la pandémie. La DélFin attend de ce rapport qu'il contienne également une évaluation, réalisée par le SECO, des mesures prises dans le domaine de la lutte contre les abus.

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

5.8.1 Risques financiers et techniques de Skyguide

Depuis 2001, Skyguide assure les services civils et militaires de la navigation aérienne en Suisse. Actionnaire principale, la Confédération détient 99,94 % des actions et des droits de vote. Financée à environ 80 % par les redevances qu'elle perçoit des compagnies aériennes, l'entreprise Skyguide fournit les prestations nécessaires à la surveillance de l'espace aérien, aussi pour les Forces aériennes. La surveillance de Sky-

guide incombe à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pour le domaine civil et à la Military Aviation Authority (MAA) du Groupement Défense pour le domaine militaire.

Pour la DélFin, les principaux défis que Skyguide doit affronter résident dans le développement des systèmes techniques et le financement de la navigation aérienne. Durant l'année sous revue, la DélFin a examiné un rapport d'audit du CDF sur la mise en œuvre des mesures d'économie de la Confédération et du programme «Virtual Centre». Se fondant sur une note du DETEC, elle a mené une discussion approfondie avec le chef dudit département afin de mieux pouvoir évaluer les risques financiers pour la Confédération. La discussion a notamment porté sur les pannes techniques et la protection des infrastructures critiques.

Défis financiers pour Skyguide

La Confédération est tenue de veiller à une dotation en capital suffisante de Skyguide. Pendant la pandémie de COVID-19, le Parlement a donné son aval à un prêt de 250 millions de francs, en sus d'une augmentation des fonds propres de 150 millions, afin d'assurer la stabilité financière de la navigation aérienne. Dans les objectifs stratégiques qu'il a assignés à Skyguide, le Conseil fédéral attend de l'entreprise qu'elle réduise son endettement net, ce qui revient de fait au remboursement du prêt d'ici à 2030. Deux tranches ont été remboursées au cours de l'exercice 2023 et deux autres au cours de l'exercice 2024. Le solde actuel s'élève à 205 millions de francs. En raison de plusieurs pannes techniques, Skyguide a redoublé d'efforts pour accroître la résilience de ses systèmes. Les investissements hors planification se sont traduits, dès 2024, par un allongement du plan d'amortissement initial.

Si le financement du volet militaire de la navigation aérienne est entièrement couvert par une convention de prestations conclue avec le DDPS, le volet civil est tributaire du système de référence européen de régulation des prix pour une importante partie de ses recettes. Par son système, la Commission européenne exige l'amélioration continue de l'efficience des coûts. En octobre 2024, Skyguide a remis à la Commission européenne un plan de performance pour la période de référence 2025–2029 qui lui permettra d'obtenir un résultat commercial équilibré eu égard au besoin accru en investissements. Ce n'est que dans le courant de l'année 2025 que l'on saura si l'UE accepte le plan de performance.

Puisque les redevances sont réglementées à l'échelle européenne, le produit de Skyguide dépend fortement de facteurs que l'entreprise ne peut influencer que de manière limitée. Sa marge de manœuvre réside presque exclusivement du côté des dépenses. Le Conseil fédéral lui avait octroyé le prêt en contrepartie de mesures d'économie. Skyguide s'est donc fixé comme objectif de réduire les dépenses de l'ordre de 120 à 130 millions de francs jusqu'à fin 2024. De 2020 à 2022, elle a diminué ses dépenses de 85 millions de francs; à noter, toutefois, que ce montant tient compte d'effets exceptionnels, ce que le CDF a critiqué. En 2023 et 2024, Skyguide a manqué l'objectif.

Le DETEC et le DFF représentent la Confédération en sa qualité de propriétaire. Ils procéderont à une évaluation de la situation en 2025, une fois que la décision de la Commission européenne au sujet du plan de performance sera connue. Ce sera à ce moment-là que Skyguide connaîtra l'ordre de grandeur des recettes qu'elle pourra ré-

aliser pendant la période allant de 2025 à 2029. Selon le DETEC, l'actuelle dotation en capital de Skyguide donne au Conseil fédéral un cadre temporel suffisant pour prendre des mesures adéquates si les perspectives commerciales devaient subir une détérioration structurelle.

La DélFin exige que les éventuelles mesures à prendre du côté des recettes soient conçues de sorte que les prestations de navigation aérienne soient pour l'essentiel financées par les utilisateurs et non pas par la Confédération, et que Skyguide intensifie ses efforts pour améliorer l'efficience des coûts sans pour autant compromettre la sécurité du trafic aérien.

Mise en œuvre du «Virtual Center» et stabilité des systèmes de navigation aérienne

Le programme «Virtual Center» a pour objectif de moderniser, d'harmoniser et de numériser la gestion du trafic aérien. Tout l'espace aérien suisse doit pouvoir être exploité depuis les centres de contrôle de Genève et de Zurich, indépendamment de la localisation géographique. Skyguide espère que ce projet lui permettra de réaliser des économies de coûts et d'améliorer sa performance.

Un incident survenu en juin 2022 ayant entraîné la fermeture complète de l'espace aérien pendant plusieurs heures ainsi que d'autres incidents en 2023 et 2024 ont montré que l'exploitation en parallèle d'anciens et de nouveaux systèmes augmentait la complexité et, de ce fait, le risque de pannes techniques ayant des conséquences sur le trafic aérien. Pour cette raison, le conseil d'administration de Skyguide a décidé de reporter la réalisation de la troisième tranche du programme à 2027. À l'heure actuelle, la clôture du programme est prévue pour 2031. Ne seront réalisés d'ici là que les projets partiels qui contribuent à stabiliser l'environnement des systèmes existants. Une partie des ressources prévues pour le remboursement du prêt de la Confédération sera investie dans ces mesures de stabilisation. En conséquence, les objectifs de l'exploitation indépendante de la localisation géographique et de l'amélioration de la performance ne pourront être réalisés qu'à la fin du programme, probablement en 2031. Skyguide indique que la poursuite de l'exploitation des systèmes existants jusqu'à leur remplacement complet est assurée, mais que ce report entraîne des coûts supplémentaires.

Depuis le grave incident de 2022, l'OFAC surveille le projet de manière plus intensive. Après que de nouveaux incidents sont survenus fin 2023 et début 2024, l'OFAC a mis en place une task force. Lors de séances hebdomadaires avec Skyguide, il examine la stabilité de l'exploitation et des systèmes pertinents ainsi que d'éventuelles mesures d'amélioration. En 2024, l'OFAC n'a autorisé de nouveaux systèmes ou des modifications apportées aux systèmes existants qu'après avoir vérifié qu'ils servaient à la stabilité, à la robustesse ou à la sécurité des services de navigation aérienne. Des travaux sont également en cours pour améliorer les processus de développement de logiciels. L'objectif est de garantir que le développement des logiciels respecte strictement les standards et les normes de l'industrie aéronautique.

Protection des infrastructures critiques

En 2018, l'OFAC a constaté des manquements dans la sécurité informatique de Skyguide et, en 2022, le CDF a fait un constat similaire. L'OFAC surveille les travaux entrepris pour remédier à ces lacunes en menant des audits de sécurité réguliers et en

s'appuyant sur les rapports périodiques de Skyguide. Au milieu de 2024, l'OFAC est parvenu à la conclusion que Skyguide avait réalisé des améliorations considérables au niveau de la technique et de la cyberdéfense, mais que des lacunes demeuraient au niveau tactique et stratégique. Ainsi, la mise en œuvre du système de gestion de la sécurité de l'information («Information Security Management System») destiné à définir, gérer, contrôler et maintenir durablement la sécurité informatique n'a pas encore pu être achevée en raison d'un manque de ressources en personnel. Les travaux visant à instaurer la gestion de la continuité des activités («Business Continuity Management»), qui permet de poursuivre les tâches critiques en cas d'incident, ont également pris du retard.

La DélFin se félicite des progrès qui ont été réalisés. Elle attend de l'OFAC qu'il continue à surveiller l'application des mesures techniques restantes et le développement de mesures stratégiques et que Skyguide les mette en œuvre rapidement.

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

Il y a un an, la DélFin a fait état de risques pour la Confédération dans le cadre de la réalisation de l'autoroute A9, de la troisième correction du Rhône (R3) et de l'assainissement de l'ancienne décharge de Gamsenried dans le canton du Valais. Fin août 2024, le chef du DETEC et les directions des offices compétents l'ont informée, rapports à l'appui, des dernières évolutions et avancées.

Troisième correction du Rhône, 2e étape (R3)

Le projet R3 est le plan de protection contre les crues le plus important de Suisse. Portant sur une longueur de 162 km, les mesures prévues pour un volume d'environ 3,6 milliards de francs s'étalent sur une période de 40 à 50 ans. Les cantons du Valais et de Vaud sont les maîtres d'ouvrage de ce projet. En 2010, la DélFin a constaté d'importants manquements dans la direction du projet. Sur la base de ce constat, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a systématisé le controlling en particulier et adresse désormais un rapport annuel à la DélFin.

En mars 2024, une étude commandée par le canton du Valais a conclu que les objectifs de sécurité définis dans le cadre du projet R3 étaient très élevés et allaient au-delà de ce qui est généralement recommandé dans le domaine de la protection contre les crues. L'OFEV a fait part au canton du Valais, oralement et par écrit, de ses critiques quant au contenu et aux conclusions de cette étude.

Sur la base de l'étude, le Conseil d'État du canton du Valais a décidé en mai 2024 d'engager une révision du projet R3 et de son plan d'aménagement (PA-R3). Ce n'est qu'après la révision des bases du projet, qui, selon le canton du Valais, devrait s'achever fin 2025, qu'il sera possible de savoir si le plan directeur valaisan doit être remanié et dans quelle mesure il sera nécessaire de modifier certains projets.

La décision du Conseil d'État valaisan pourrait avoir une influence considérable sur le calendrier, le PA-R3, validé par la Confédération, et le crédit d'ensemble de

1022 millions de francs, approuvé par le Parlement en 2019 (FF *2020* 743). Les subventions de la Confédération pour le projet R3 sont liées au message relatif au crédit d'ensemble, qui est fondé sur le PA-R3. Pour que le subventionnement de la Confédération reste garanti, la révision du projet R3 doit respecter le cadre défini dans le message.

Il faut par ailleurs s'assurer que les modifications du projet sur le territoire valaisan ne remettent pas en cause les investissements effectués pour les mesures en aval. La Confédération pourrait en effet ne pas verser les indemnités, réduire leur montant, voire demander le remboursement des indemnités déjà versées.

Compte tenu des incertitudes liées à la révision, l'OFEV a décidé de suspendre provisoirement le versement des subventions fédérales et de ne pas émettre de nouvelles décisions portant sur les subventions pour des prestations préfinancées ou des mesures anticipées. Une fois que le canton du Valais aura terminé la révision du projet, fin 2025, l'OFEV évaluera dans quelle mesure cette révision est conforme au message adopté par le Parlement et aux arrêtés correspondants. S'il devait revenir sur le crédit d'ensemble, le canton serait obligé de rembourser les subventions reçues pour des prestations préfinancées. Si l'écart entre la révision et le projet PA-R3 initial s'avérait trop important, le Conseil fédéral devrait soumettre au Parlement une proposition de modification du crédit d'ensemble.

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

La délégation prévoit de demander au DETEC, à l'OFEV et au chef du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE) de lui fournir des informations de première main sur les conséquences de la révision du projet R3 pour la Confédération au cours du quatrième trimestre 2025.

Achèvement de l'autoroute A9 dans le Haut-Valais

En tant que maître d'ouvrage, le canton du Valais réalise les tronçons manquants de l'autoroute A9; il les remettra à la Confédération une fois qu'ils seront achevés. La réalisation incombe au Service de la construction des routes nationales du canton du Valais, qui a été réorganisé en 2023 et placé sous une nouvelle direction. Les faiblesses constatées en 2020 dans la gestion globale du projet ont pu être partiellement corrigées et les risques associés réduits.

Les risques les plus importants concernent la construction du tronçon 1 (Sierre Est — Leuk/Susten Est), en cours de planification. L'ouverture est prévue en 2037, mais en raison des recours, actuels ou futurs, le risque de retard est accru. Il existe de plus un risque de tassement dans le village de Susten lors de l'excavation du tunnel de Susten Les autres tronçons sont bien avancés et pourront être ouverts entre 2025 et 2026.

Toutes les procédures judiciaires en suspens liés à l'autoroute A9 sont traités par le service juridique du DMTE, en étroite collaboration avec la Confédération. Un recours déposé à l'encontre d'une décision d'approbation des plans du DETEC sera vraisemblablement tranché par le TF en 2025. En 2024, un accord en faveur du maître d'ouvrage a pu être trouvé pour certaines demandes supplémentaires d'entreprises.

Les risques financiers pour la Confédération ont ainsi encore diminué. La DélFin soutient la position de l'Office fédéral des routes (OFROU) consistant à examiner minutieusement les demandes supplémentaires des entreprises et à recourir à la voie juridique en cas de désaccord.

Assainissement de l'ancienne décharge de Gamsenried

Depuis 2022, la DélFin suit l'assainissement du site contaminé de Gamsenried, dans le canton du Valais. Des mesures de correction du Rhône sont prévues à proximité immédiate de l'ancienne décharge, située au bord du fleuve. Par ailleurs, l'autoroute A9, dont la Confédération est propriétaire, traverse en partie la zone de l'ancienne décharge. Pour la Confédération, l'assainissement de cette ancienne décharge est un projet crucial compte tenu des enjeux écologiques et des risques financiers qui y sont associés.

Comme l'ensemble des mesures d'assainissement nécessaires n'a pas encore été défini et que leur évaluation n'est pas encore terminée, le coût total de l'opération ne peut encore être estimé de manière fiable. En raison de la taille du site, l'assainissement se fera en plusieurs étapes, selon le degré d'urgence.

Lonza sécurisera d'abord le site à partir de 2025, en installant une paroi étanche en amont de la décharge et entre l'ancienne décharge et le Rhône. L'emplacement actuellement prévu pour la paroi étanche se trouve en partie sous l'autoroute A9. Les coûts de construction se situent entre 50 et 75 millions de francs, dont la majorité sera assumée par Lonza. En tant que propriétaire des parcelles situées près de l'A9, l'OFROU participe à cette première mesure à hauteur d'environ 2 millions de francs. L'OFROU s'engage à ce que la participation de la Confédération aux coûts de l'assainissement ne dépasse pas 3 %.

La DélFin attend du DETEC qu'il assume encore plus activement sa fonction de surveillance à l'avenir.

6 Mandat et organisation de la DélFin

Dans son dernier rapport d'activité, la DélFin a présenté de manière détaillée ses tâches, ses compétences, ses droits à l'information et ses instruments, la confidentialité de ses délibérations, les rapports qu'elle présente aux CdF ainsi que les informations qu'elle publie[5].

6.1 Organisation

Composition de la DélFin

Les CdF des deux conseils désignent chacune, parmi leurs membres, trois parlementaires, ainsi qu'une suppléante ou un suppléant pour chacun d'eux, qui les représentent au sein de la DélFin pour la durée d'une législature. La DélFin se constitue elle-même

5 Cf. rapport d'activité de la DélFin 2023, ch. 6, FF **2024** 1663.

en vertu de l'art. 51, al. 1, LParl. Chaque année, elle élit une nouvelle présidente ou un nouveau président, fonction assumée à tour de rôle par un membre du Conseil national et un membre du Conseil des États. La DélFin définit par ailleurs les compétences de ses membres en tant que rapporteuses ou rapporteurs pour différents domaines de surveillance. L'organisation interne, les méthodes de travail, les procédures ainsi que les rapports avec le CDF sont définis et publiés dans les principes d'action[6].

À la suite des délibérations sur les crédits d'engagement urgents accordés dans le cadre de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS en 2023, la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a examiné s'il fallait modifier la réglementation relative à la constitution et à la composition de la DélFin. En mars 2024, son évaluation globale lui a permis de conclure que le dispositif actuel en la matière avait fait ses preuves et qu'il fallait maintenir le statu quo. La CIP-N a quant à elle déposé une initiative de commission (24.400) concernant les effets des décisions de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la procédure d'approbation de crédits urgents (cf. ch. 2.1). Dans ce cadre, elle examine, entre autres, si la DélFin doit être composée de sorte que le plus grand nombre possible de groupes parlementaires puissent y être représentés, sous réserve de sa capacité d'action. Étant donné que les membres de la DélFin sont désignés par les CdF et qu'il s'agit là d'une question qui doit être résolue sur le plan politique, la DélFin ne s'est pas prononcée, en 2024, sur la question de sa composition politique. Elle a pris acte des décisions de la CdF-N et de la CIP-N et a prié cette dernière de la consulter lorsque le projet de rapport relatif à l'initiative de commission sera disponible en 2025.

Durant l'exercice sous revue, la délégation était composée des conseillers aux États Peter Hegglin (président, Le Centre, ZG), Baptiste Hurni (PS, NE) et Benjamin Mühlemann (PLR, GL) ainsi que des conseillers nationaux Lars Guggisberg (vice-président, UDC, BE) et Michael Götte (UDC, SG) et de la conseillère nationale Irène Kälin (Les VERT-E-S, AG). Pour la législature 2023–2027, le groupe socialiste a renoncé à un siège en le cédant au groupe des VERT-E-S. Les VERT-E-S sont ainsi représentés pour la première fois au sein de la DélFin.

Statistiques

En 2024, la DélFin s'est réunie six fois en séance ordinaire et quatre fois en séance extraordinaire. La séance de juin s'est tenue à Zoug, dans le canton du président.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF lui a remis 134 rapports d'audit et notes (2023: 158). La DélFin a examiné en détail 64 rapports (2023: 61) ainsi que les comptes annuels 2023, le rapport annuel 2023, le programme annuel 2024 et le budget 2025 du CDF. La DélFin s'est également penchée sur 41 décisions du Conseil fédéral (2022: 96). Par ailleurs, elle a approuvé un crédit supplémentaire urgent pour un montant de 7,8 millions de francs (2023: 248,1 millions), aucun crédit d'engagement urgent (2023: 109,239 milliards)[7] et deux dépassements de crédit pour un total

6 www.parlament.ch/fr/organe/delegations/delegation-des-finances

7 En particulier un crédit d'engagement de 100 milliards de francs pour l'octroi d'une garantie de la Confédération pour des prêts de la Banque nationale suisse à Credit Suisse à titre d'aides en matière de liquidités et un crédit d'engagement de 9 milliards de francs pour l'octroi d'une garantie de la Confédération à UBS pour d'éventuelles pertes dues à la liquidation d'actifs de la banque rachetée.

de 61,8 millions (2023: 0). Enfin, elle a examiné 10 propositions des départements concernant le domaine du personnel (2023: 36). En 2024, la DélFin ne s'est vu remettre aucun projet d'ordonnance ou de modification d'ordonnance dans le domaine du droit de nécessité ou de la gestion de crise (cf. ch. 6.2).

Coordination avec les commissions de haute surveillance

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

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

En 2024, les CdF ont confirmé la répartition du travail qui existe dans le domaine de la haute surveillance financière sur la numérisation et l'informatique de l'administration fédérale. La DélFin se concentre essentiellement sur les projets clés de l'administration fédérale. Les CdF se penchent, d'une part, sur les grands projets et applications spécialisées informatiques critiques et, d'autre part, sur les services informatiques standard. Pour certains projets clés comme le programme SUPERB (cf. ch. 5.6.1), les CdF mettent l'accent sur les gains d'efficience et les coûts d'exploitation prévus. Les CdF et la DélFin ont décidé de renforcer encore leur coordination afin de rendre plus efficace la haute surveillance financière sur l'informatique.

Proposition de la Commission des finances du Conseil des États (CdF-E) à la DélFin

À la mi-novembre 2024, la CdF-E a proposé à la DélFin d'accorder une importance particulière à ses travaux de haute surveillance concomitante dans le domaine de la défense et de la sécurité du DDPS pendant la législature en cours, d'intensifier ses efforts de surveillance et, à ce titre, d'utiliser des instruments de contrôle et de haute surveillance efficaces.

La DélFin a accepté la proposition fin novembre 2024. Elle étudiera au premier semestre 2025 diverses options lui permettant de renforcer sa surveillance.

6.2 Avis sur les projets d'ordonnance contenant des informations classées confidentielles ou secrètes

À la suite des expériences faites pendant la pandémie de coronavirus, le Parlement a décidé d'édicter de nouvelles dispositions pour améliorer la capacité d'action de l'Assemblée fédérale en situation de crise et régler plus clairement l'utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et le contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 4 décembre 2023.

Conformément à l'art. 151, al. 2bis (nouveau), LParl, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes sur les projets d'ordonnance et de modification d'ordonnance qu'il édicte en se fondant sur l'art. 185, al. 3, Cst. ou sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise selon l'annexe 2 LParl. *Si le projet contient des informations classées confidentielles ou secrètes, il informe la Délégation des finances (DélFin) et la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) au lieu de consulter les commissions compétentes*[8].

Au cours de l'année sous revue, la DélFin s'est penchée sur l'interprétation juridique de la nouvelle disposition et sur sa mise en œuvre.

Interprétation juridique

Alors que le Conseil fédéral *doit* informer la DélFin des projets d'ordonnance classés confidentiels ou secrets, la DélFin est libre de prendre position, ou non, à leur sujet. Le Conseil fédéral *peut* tenir compte des avis de la DélFin, mais n'y est pas tenu. Il est en effet responsable des ordonnances qu'il édicte.

L'art. 151, al. 2bis, LParl, ne crée pas de nouvelle obligation pour la DélFin, mais lui permet de prendre position si elle le juge opportun du point de vue de son mandat légal – la haute surveillance financière concomitante (art. 51 LParl). La nouvelle disposition ne signifie en aucun cas que la DélFin joue le rôle d'une «délégation parlementaire chargée du droit de nécessité» qui, en cas de crise, examine tous les projets d'ordonnance classés confidentiels ou secrets, indépendamment de leur importance financière pour le budget de la Confédération.

Principes de la DélFin

Le président ou la présidente de la DélFin détermine si la délégation prend position sur les projets d'ordonnance classés confidentiels ou secrets dans le délai fixé par l'administration fédérale. Si la DélFin ne peut se réunir physiquement ou siéger en ligne dans les plus brefs délais, cela signifie qu'elle renonce à prendre position[9].

À la mi-juin 2024, la DélFin a adopté des indicateurs lui permettant d'évaluer, dans les cas concrets, s'il est opportun qu'elle prenne position. Cela est par exemple le cas lorsqu'il s'agit d'une nouvelle ordonnance, lorsqu'un projet d'ordonnance revêt une grande importance pour les finances fédérales ou a une grande portée économique, sociale ou politique, lorsqu'il constitue la base d'un crédit urgent (ultérieur) ou lorsque les commissions ou les conseils ne se sont pas encore penchés sur l'objet.

Comme lors de la consultation des commissions, la DélFin peut, lorsqu'elle prend position, évaluer non seulement les aspects juridiques, tels que l'application correcte de l'instrument que représente l'ordonnance de nécessité, et les aspects financiers, mais aussi les aspects politiques. Elle peut adresser des recommandations au Conseil fédéral si elle estime qu'une solution autre que celle qu'il propose est plus judicieuse, ou se limiter à une appréciation générale du projet d'ordonnance sans lui adresser de recommandations concrètes. Si elle formule des recommandations à son intention, la

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

9 Principes d'action de la DélFin du 28.11.2023, ch. 2.4, publiés sur www.parlament.ch/fr/organe/delegations/delegation-des-finances.

DélFin attend du Conseil fédéral qu'il l'informe, après avoir édicté l'ordonnance de nécessité, de la manière dont il a tenu compte de ses recommandations.

La DélFin a pris acte du fait que le Conseil fédéral a un devoir accru d'expliquer et de justifier les mesures qu'il prend lorsqu'il a recours au droit de nécessité. Le Conseil fédéral prévoit de communiquer de façon plus claire les critères qu'il applique lorsqu'il recourt au droit de nécessité, de renforcer la qualité des motifs juridiques qu'il invoque lorsqu'il édicte des ordonnances de nécessité, et, au moyen d'un schéma de contrôle et d'une liste de critères, de structurer, d'uniformiser et d'améliorer l'élaboration et la motivation juridique du droit de nécessité[10].

Échange d'informations avec le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a indiqué que le département dont émane le projet informe le plus tôt possible la DélFin et la DélCdG qu'un projet d'ordonnance classé confidentiel ou secret sera soumis au Conseil fédéral. La procédure propre au Conseil fédéral, le moment de la transmission de l'information à la DélFin et le délai dont cette dernière dispose pour prendre éventuellement position diffèrent d'un cas à l'autre, selon la portée et l'urgence de l'ordonnance. En cas d'urgence majeure, la DélFin ne dispose que de quelques heures pour prendre éventuellement position.

La ChF a complété les directives sur les affaires du Conseil fédéral – qui sont contraignantes pour les départements – assurant ainsi leur mise en œuvre uniforme au niveau fédéral.

Interaction avec une procédure de crédit urgente

Au début de la pandémie de coronavirus (2020–2021), pour le mécanisme de sauvetage destiné aux entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (2022) et pour les garanties octroyées par la Confédération à la BNS et à UBS en vue du sauvetage de Credit Suisse (2023), la DélFin a dû examiner en quelques jours des demandes de crédits urgentes en vertu du droit de nécessité ou d'une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise.

Selon la nouvelle disposition, en cas de demandes de crédit urgentes se fondant sur une ordonnance de nécessité contenant des informations classées confidentielles ou secrètes, la DélFin doit se pencher deux fois sur l'objet dans un délai très court: la première fois lorsque le projet d'ordonnance de nécessité est disponible et la deuxième fois lorsque l'ordonnance de nécessité adoptée par le Conseil fédéral et la demande de crédit urgente sont disponibles. En cas d'urgence majeure, la coordination entre la procédure de consultation prévue à l'art. 151, al. 2bis, LParl, et la procédure relative aux crédits urgents visée aux art. 28 et 34 de la loi sur les finances (LFC) se heurte cependant aux limites des capacités d'un organe parlementaire. Dans de tels cas, c'est la DélFin qui décide, en fonction de la situation, quelle est la procédure appropriée.

10 Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 23.3438 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 24 mars 2023 et 20.3440 Schwander du 6 mai 2020 (FF **2024** 1784).

Coordination entre la DélFin et la DélCdG

Le Conseil fédéral entend informer la DélFin et la DélCdG en même temps. Étant donné que la DélCdG et la DélFin assument des tâches différentes, chaque délégation décide de manière autonome, dans un cas concret, de la position qu'elle adopte face à un projet d'ordonnance de nécessité. En effet, l'expérience a montré qu'au vu du degré d'urgence élevé des projets concernés, il est fort difficile pour les deux délégations de se concerter. Lorsque le projet d'ordonnance porte sur la protection de l'État, le renseignement ou le domaine secret et qu'un crédit urgent y est lié, tant la DélCdG que la DélFin sont concernées. Dans de tels cas, elles s'informent mutuellement.

En 2024, aucun projet d'ordonnance ou de modification d'ordonnance contenant des informations classées confidentielles ou secrètes se fondant sur du droit de nécessité ou une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise n'a été soumis pour avis à la DélFin.

7 Contrôle fédéral des finances (CDF)

7.1 Indépendance du CDF

En tant qu'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, le CDF est soumis uniquement à la Constitution et à la loi dans le cadre de ses activités de révision, qu'il exerce ainsi de manière autonome et indépendante (art. 1, al. 1 et 2, LCF, RS *614.0*). Le Parlement exerce sur lui la haute surveillance dans la mesure où cette surveillance n'a pas pour objet ses activités de révision. La DélFin attache une grande importance à l'indépendance du CDF dans le cadre de ses activités.

En 2020, la Cour des comptes française a réalisé un examen par les pairs (*peer review*) du CDF portant plus spécifiquement sur l'indépendance de ce dernier. Elle a notamment constaté qu'en raison de son rattachement administratif au DFF, le CDF était limité dans son autonomie, en particulier pour ce qui est de la présélection des dossiers de candidature en vue de la nomination d'un directeur ou d'une directrice du CDF, puisque ce choix est effectué par le chef ou la cheffe du DFF. Conformément aux lignes directrices de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), il y a lieu d'éviter qu'une seule personne appartenant au cercle des organes soumis à surveillance puisse influencer l'engagement, la nomination ou l'activité de membres de la direction d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques. Par conséquent, les décisions, même de nature préparatoire, devraient toujours être prises par deux personnes au moins, voire par un comité.

En sa qualité d'autorité de nomination, le Conseil fédéral désigne le directeur ou la directrice du CDF de façon collégiale, et le Parlement approuve ce choix. Il est également compétent en matière de renouvellement du mandat et de procédure disciplinaire (art. 2, al. 1, let. b, OPers, RS *172.220.111.3*). La DélFin estime que le chef ou la cheffe du DFF ne doit pas pouvoir engager de procédure disciplinaire contre le directeur ou la directrice du CDF.

Le Conseil fédéral peut révoquer le directeur ou la directrice du CDF avant l'expiration de son mandat en cas de violation grave du devoir de fonction *après avoir con-*

sulté la DélFin (art. 2, al. 2, LCF). L'implication de la DélFin, prévue par la loi, renforce certes l'autonomie du CDF, mais le Conseil fédéral peut révoquer le directeur ou la directrice même si la DélFin s'y oppose. Cette dernière a fixé des critères d'évaluation pour le cas où elle serait consultée sur la révocation d'un directeur ou d'une directrice du CDF. Ces critères doivent garantir le déroulement correct de la procédure. Étant donné que les bases légales applicables à la révocation du directeur ou de la directrice du CDF sont rudimentaires, la DélFin estime qu'il est indiqué de préciser les modalités de la procédure de révocation dans un alinéa spécial de l'art. 2 LCF lors de la prochaine révision de cette loi, ce afin de renforcer la sécurité juridique. Dans sa prise de position, le CDF se félicite des décisions prises par la DélFin.

Une comparaison avec d'autres fonctions soumises à de strictes exigences en matière d'indépendance et occupées par des titulaires de mandat[11] montre que, lorsque ces points sont réglés, l'Assemblée fédérale est compétente en matière de nomination, de renouvellement du mandat et de révocation. Les objets sont préparés par la Commission judiciaire. Cette dernière est en outre l'autorité disciplinaire s'agissant du préposé fédéral ou de la préposée fédérale à la protection des données et à la transparence (PFPDT). Cet aspect n'est pas explicitement réglé pour les autres fonctions. L'Assemblée fédérale s'est par ailleurs dotée d'une ordonnance contenant des dispositions relatives aux rapports de travail, qui toutefois ne s'applique pas aux juges fédéraux. Le transfert du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale de la compétence de nommer le ou la PFPDT, opéré avec l'entrée en vigueur le 1er septembre 2023 de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données (LPD), a été motivé explicitement par la volonté de renforcer l'indépendance et la légitimité démocratique du ou de la PFPDT. Le directeur du CDF a proposé de revoir, lors d'une prochaine révision de la LCF, le règlement des compétences en matière de nomination, de renouvellement du mandat, de procédure disciplinaire et de révocation du directeur ou de la directrice du CDF et, le cas échéant, de les transférer à l'Assemblée fédérale.

La DélFin procédera à ce sujet à des examens plus approfondis en 2025.

7.2 Rapport annuel 2023 du CDF

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

En avril 2024, la DélFin a échangé avec le directeur du CDF au sujet du rapport annuel 2023. Elle s'est félicitée de la nouvelle présentation du rapport, qu'elle juge bien lisible. L'échange a également porté sur les points en suspens et les annonces de lanceurs d'alerte (*whistleblowing*).

11 Préposé fédéral ou préposée fédérale à la protection des données et à la transparence (PFPDT), procureur général ou procureure générale, Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, juges du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets.

En 2023, le CDF a réalisé 154 des 175 audits planifiés. Six audits ont été reportés à l'année suivante et 21 n'ont pas été poursuivis après l'examen préliminaire.

Lorsqu'il constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, le CDF en informe le Conseil fédéral sans délai (art. 15, al. 3, LCF). En 2023, aucun manquement n'a été communiqué.

Une recommandation particulièrement importante du CDF obtient le statut «recommandation Prio A». Les recommandations de ce type figurent dans le rapport annuel si elles ne sont pas mises en œuvre dans les délais prévus (points en suspens). Certains de ces points en suspens listés dans le rapport annuel 2023 concernent des recommandations datant de 2015. La DélFin propose de les classer. Le CDF a accepté cette proposition.

Le CDF est la cellule d'annonces centrale de l'administration fédérale pour les lanceurs d'alerte. Une plateforme web sécurisée (*whistleblowing.admin.ch*) recueille les annonces. Le CDF indique qu'environ 60 % des annonces de lanceurs d'alerte contiennent des informations pertinentes pour son activité d'audit. Près de 45 % des actes frauduleux commis au sein de l'administration fédérale sont détectés sur la base de telles annonces. Il convient de préciser à cet égard que les annonces anonymes ne proviennent pas uniquement de collaboratrices et de collaborateurs internes à l'administration fédérale, mais sont déposées également par des personnes extérieures à la Confédération.

7.3 Comptes annuels 2023 du CDF

La DélFin prend connaissance des comptes annuels du CDF en même temps que du rapport annuel de celui-ci. Conformément à un principe de rotation sur une période de trois ou quatre ans, les comptes annuels 2023 du CDF sont les derniers à avoir 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*, qui ne fait état d'aucune lacune. Le Parlement a approuvé les comptes annuels 2023 du CDF.

7.4 Programme annuel 2024 du CDF

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

Début février 2024, la DélFin a pris connaissance du programme annuel 2024 du CDF. La liste de 166 audits contenue dans le programme est le résultat d'une estimation des risques de la part du CDF. Aux yeux de la DélFin, les contrôles prévus permettent de couvrir un éventail de thèmes à la fois large et équilibré. Le CDF prévoyait de publier près de 90 rapports d'audit.

Le programme annuel contient quatre mandats spéciaux confiés par le Parlement. Ceux-ci concernent le Service de renseignement de la Confédération, fedpol, l'OFROU et RUAG MRO. En tant que documents des commissions, ces rapports d'audit sont

soumis au secret de commission (art. 47 LParl, RS *171.10*) et ne relèvent pas du domaine de la loi sur la transparence (art. 4, LTrans, RS *152.3*). La décision de publier un tel rapport appartient à l'organe parlementaire.

Le programme peut changer dans le courant de l'année. Des mandats d'audit planifiés peuvent être annulés ou reportés à l'année suivante, et de nouveaux mandats peuvent être ajoutés pour traiter des questions urgentes. Le CDF informera la DélFin au printemps 2025, lors du traitement du rapport annuel 2024, des éventuelles modifications apportées au programme annuel.

7.5 Budget 2025 du CDF

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

Pour la période 2025–2028, le CDF a proposé au Parlement de maintenir les dépenses et les recettes au niveau de celles de l'année 2024. De petits décalages sont le résultat de l'internalisation de prestations qui étaient auparavant fournies par des tiers externes. En raison du budget serré de la Confédération, le CDF a renoncé, lors de l'élaboration de son budget, à augmenter ses capacités d'audit. Il a par contre refusé une réduction de 1,4 % recommandée par le Conseil fédéral.

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

En juin 2024, la DélFin s'est penchée sur le budget du CDF avec son directeur et a reconnu, à cette occasion, l'importance particulière du CDF et l'utilité de ses audits. Elle a renoncé à adresser des recommandations aux CdF. C'est au Parlement qu'il revient de décider, dans le contexte budgétaire général, quelles ressources financières doivent être mises à disposition de la surveillance financière.

Abréviations

Acta Nova	Système de gestion électronique des affaires de l'administration fédérale
AC	Assurance-chômage
ADS 15	Système de drones de reconnaissance
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
armasuisse	Office fédéral de l'armement
BNS	Banque nationale suisse
BVML	Solution de gestion des achats et des contrats
C2Air	Remplacement du système de surveillance de l'espace aérien et de conduite des opérations aériennes Florako
CA	Conférence des achats de la Confédération
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commission(s) des finances
CdF-E	Commission des finances du Conseil des États
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commission(s) de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEBA	Bureautique permettant l'accès au nuage (*Cloud Enabling Büroautomation*)
ChF	Chancellerie fédérale
CIP	Commission(s) des institutions politiques
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CMS	Système de communication mobile de sécurité à large bande
CNAI	Réseau de compétences en intelligence artificielle (*Competence Network for Artificial Intelligence*)
COMCO	Commission de la concurrence
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du DFJP
Cst.	Constitution fédérale
CTNI	Conseil de la transformation numérique et de la gouvernance informatique de la Confédération

DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSCC	Centre de compétences en science des données
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FMÜ	Programme de surveillance des télécommunications (en allemand *Fernmeldeüberwachung*)
HBB	Solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération
IC	Indemnité de chômage
ICI	Indemnités en cas d'insolvabilité
INTEMP	Indemnités en cas d'intempérie
KBOB	Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics
LCF	Loi sur le Contrôle des finances (RS *614.0*)
LFC	Loi sur les finances de la Confédération (RS *611.0*)
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS *172.010*)
LParl	Loi sur le Parlement (RS *171.10*)
LSu	Loi sur les subventions (RS *616.1*)
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFCS	Office fédéral de la cybersécurité
OFCS	Office fédéral de la cybersécurité (*National Cyber Security Centre*)
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel

OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OPers	Ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (RS *172.220.111.3*)
Org CF	Ordonnance sur l'organisation du Conseil fédéral (RS *172.111*)
Org-OMP	Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS *172.056.15*)
OTNI	Ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (RS *172.010.58*)
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
R3	3e correction du Rhône
RDS+	Réseau national de données sécurisé plus
RHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
RMS	Remontées Mécaniques Suisses
RS	Recueil systématique
RUAG MRO	Centre de compétence pour la maintenance, la réparation et la révision du matériel de l'Armée suisse; RUAG MRO Holding SA
SAP S/4HANA	Solution logicielle pour la planification des affaires des entreprises (ERP: Entreprise Ressource Planning) de la société SAP
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SG	Secrétariat général
SIPACfuture	Nouveau système de paiement des caisses de chômage
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
TAF	Tribunal administratif fédéral
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TNI	Transformation numérique et gouvernance de l'informatique
UBS	Union de Banques Suisses
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
WEP 2030	Programme «Maintien de la valeur de Polycom 2030»

8 Annexe: recommandations de la Délégation des finances

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

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

Recommandations de la DélFin du 28.9.2023 à l'intention du Conseil fédéral	Avis du Conseil fédéral (résumé) Appréciation de la DélFin (résumé)	État
	Avis du Conseil fédéral du 22 décembre 2023 Le Conseil fédéral estime que les raisons qu'il avait exposées dans la lettre qu'il a adressée à la DélFin le 15 octobre 2014 pour s'opposer à la mise en place d'un plan ou d'une stratégie demeurent valables. Il n'est en effet guère possible d'identifier à l'avance toutes les situations dans lesquelles il serait opportun de créer un secrétariat d'État, ce qui justifie de continuer de se déterminer cas par cas. Le Conseil fédéral n'en confirme pas moins qu'il continuera de soumettre à un examen critique toute nouvelle demande de création d'un secrétariat d'État et qu'il s'attachera comme par le passé à faire preuve à cet égard de retenue. *Justification de la DélFin du 23 mai 2024* Fin mars 2024, en dépit de la position négative du Conseil fédéral, la CdF-E a décidé d'écrire à la CIP-E pour lui demander de poursuivre les réflexions de la DélFin concernant la création de nouveaux secrétariats d'État. Si la CIP-E se saisit de l'affaire, la CdF-E estime qu'elle devrait se demander s'il y a lieu de prévoir une norme générale et abstraite applicable à la création d'un secrétariat d'État et, dans la négative, si on pourrait envisager une réserve d'approbation du Parlement pour renforcer l'état de droit. La DélFin se penchera à nouveau sur cette recommandation dès que la CIP-E se sera prononcée sur la lettre de la CdF-E.	La DélFin attend une prise de position de la CIP-E à l'attention de la CdF-E. La recommandation reste en suspens.

8.2 Recommandations liquidées

8.2.1 Recommandations liquidées concernant le contrôle des achats

Recommandations de la DélFin du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le contrôle des achats	Avis du Conseil fédéral (résumé) Appréciation de la DélFin (résumé)	État
Définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions		
La DélFin invite le Conseil fédéral à définir 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 19 octobre 2022* 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 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 DélFin du 28 novembre 2023* La DélFin souhaite savoir comment la stratégie sera concrétisée et mise en œuvre avant de classer cette recommandation. En décembre 2023, elle a prié la cheffe du DFF de l'informer de l'état de la mise en œuvre de cette recommandation en suspens. *Appréciation de la DélFin du 11 avril 2024* La réponse détaillée de la cheffe du DFF ne contenait pas de différences majeures par rapport aux informations déjà mentionnées dans le rapport. La DélFin considère néanmoins que les efforts déployés par le Conseil fédéral sont suffisants, classe les recommandations en suspens et attend du DFF qu'il poursuive activement les mesures envisagées et qu'il les intègre dans la nouvelle stratégie en matière d'acquisitions.	La recommandation a été acceptée. La stratégie a été définie et publiée. La recommandation est liquidée.

Recommandations de la DélFin du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le contrôle des achats	Avis du Conseil fédéral (résumé) Appréciation de la DélFin (résumé)	État
Réformer les procédures d'acquisitions 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 les placer 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 fédérale, réduire leurs coûts, créer des synergies et réaliser des économies 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 sis auprès de services demandeurs, la CA et la KBOB – aux procédures d'acquisition standard.	*Avis du DFF du 19 octobre 2022* L'instauration de processus d'acquisition numériques, standardisés et conviviaux est l'un des six objectifs de la stratégie d'acquisition de l'administration fédérale visant à mettre en œuvre le droit des marchés publics – entièrement révisé – à l'échelon fédéral. Le ch. 6.3.5 de la stratégie indique que «[l]es processus d'acquisition sont harmonisés et standardisés au sein de l'administration fédérale, ils sont efficaces et suivent un flux de travail numérisé et convivial». Pour réaliser la stratégie, l'OFCL a développé, en collaboration avec armasuisse et l'OFROU, une «solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération (HBB)», qui met en jeu un processus d'achat uniforme disponible sur Acta Nova. HBB permet de gérer de manière plus efficiente et efficace les affaires courantes dans le domaine de la gestion commerciale des achats. En outre, il garantit que l'Org-OMP est respectée. Les services d'achat centraux (OFCL, armasuisse et OFROU) ont recours à la solution harmonisée pour les acquisitions relevant de leur responsabilité. Le comité directeur de la CA recommande aux unités administratives de l'administration fédérale centrale d'appliquer les limites de valeur fixées dès que HBB sera disponible chez elles (au plus tard le 1er avril 2023). En outre, les programmes SUPERB et «Systèmes ERP D/ar» ont permis, avec l'introduction du nouveau programme SAP S/4HANA et la nouvelle solution de gestion des achats et des contrats (BVML), d'améliorer, d'uniformiser et de moderniser les processus de soutien. Les nouveaux systèmes SAP devraient être opérationnels d'ici à 2025. *Appréciation de la DélFin du 28 novembre 2023* La DélFin estime que la recommandation est encore en suspens et a prié la cheffe du DFF, en décembre 2023, de l'informer de l'état de sa mise en œuvre. *Appréciation de la DélFin du 11 avril 2024* Cf. explications sous la recommandation précédente.	La recommandation a été en partie acceptée. La mise en œuvre a été entamée. La recommandation est liquidée.

Recommandations de la DélFin du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le contrôle des achats	Avis du Conseil fédéral (résumé) Appréciation de la DélFin (résumé)	État
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 19 octobre 2022* Le projet MDG (Master Data Governance), développé dans le cadre du 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 (créditeurs 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 qualité des données du contrôle des achats est en outre améliorée dans le cadre des procédures d'acquisition. En ce qui concerne les données de base, la nouvelle solution de gestion des achats et des contrats prévoira non seulement les données des partenaires commerciaux, mais aussi celles des groupes de marchandises communs. Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP), les directives sur le contrôle des achats et sur l'harmonisation des procédures d'acquisition seront en outre complétées par des instructions claires pour la saisie des données d'achat tout au long de la procédure d'acquisition. *Appréciation de la DélFin du 28 novembre 2023* La DélFin estime que la recommandation est encore en suspens et a prié la cheffe du DFF, en décembre 2023, de l'informer de l'état de sa mise en œuvre. *Appréciation de la DélFin du 11 avril 2024* Cf. explications sous la recommandation précédente.	La recommandation a été acceptée. La mise en œuvre a été entamée. La recommandation est liquidée.

8.2.2 Informatique de la Confédération

Recommandation de la DélFin du 5 mars 2014 à l'intention du Conseil fédéral (cf. ch. 4.1)	Appréciation de la DélFin	État
Pilotage et gestion centralisés La DélFin avait recommandé de renforcer encore la gestion et le pilotage centralisés en ce qui concerne les fonctions transversales. Elle escomptait qu'avec la stratégie informatique 2016-2019, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) assumerait sa fonction de façon plus énergique que par le passé et qu'elle développerait le pilotage global de l'informatique de la Confédération. À cette fin, il est impératif de définir une architecture informatique pour 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 similaires, ce afin de pouvoir les piloter et les gérer de manière centralisée. *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. *Architecture informatique de la Confédération* La DélFin souhaite qu'à l'avenir, les synergies interdépartementales soient identifiées et exploitées suffisamment tôt. C'est pourquoi elle recommande au Conseil fédéral d'intégrer dans la stratégie informatique 2016–2019 de la Confédération la mise en place d'une gestion de l'architecture informatique fédérale, y compris une planification à moyen terme de l'architecture 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.	*Évaluation de l'état de mise en œuvre fin 2024* Depuis 2021, le secteur TNI de la ChF est responsable de la mise en œuvre des trois recommandations. L'entrée en vigueur et la révision de l'OTNI ont permis d'atteindre dans une large mesure quelques-uns des objectifs de la DélFin (gouvernance et adaptation des bases légales). La stratégie de la ChF consiste à miser davantage sur des modules technologiques pouvant être utilisés dans l'ensemble de l'administration fédérale plutôt que sur des services standard complets. Dans ce contexte, l'unité administrative qui a développé une nouvelle solution informatique deviendrait le centre de compétences auquel les autres unités utilisant cette solution pourraient s'adresser. Aux yeux de la DélFin, la part des moyens prévus pour la numérisation et centralisés au sein de la ChF devrait être augmentée. Les moyens financiers étant limités, cela permettrait de les allouer en priorité aux projets de numérisation qui sont essentiels au niveau fédéral et qui apportent la plus grande valeur ajoutée. En 2025, la ChF dressera un état des lieux, formulera des propositions pour améliorer encore la gouvernance et le pilotage informatiques et les présentera à la délégation du Conseil fédéral «Transformation numérique et informatique».	En 2014, le Conseil fédéral a accepté les trois recommandations sur le fond. Les mesures de mise en œuvre prises au cours des dix dernières années répondent globalement aux objectifs de la DélFin. **C'est pourquoi les trois recommandations ont été classées fin 2024.** La DélFin continuera de suivre le développement de la gouvernance, les précautions prises pour une utilisation parcimonieuse des ressources et l'augmentation des moyens budgétisés au sein de la ChF pour la numérisation de l'administration fédérale, même après le classement des recommandations. Elle se réserve le droit d'émettre de nouvelles recommandations si nécessaire.

8.2.3 Conduite d'enquêtes pénales en cas de fraudes aux subventions

Recommandations de la DélFin du 29 août 2022 à l'intention du Conseil fédéral	Appréciation de la DélFin	État
Enquêtes menées sur des infractions en matière de subventions par un office disposant d'une longue expérience (application de l'art. 39 de la loi sur les subventions)		
La DélFin recommande au Conseil fédéral de confier les enquêtes sur de nouvelles fraudes aux subventions dans le domaine du trafic régional de voyageurs à une unité administrative ayant une plus grande expérience de la conduite de procédures pénales administratives, conformément à l'art. 39, al. 1 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions [LSu]; RS *616.1*).	*Justification de la DélFin* L'art. 39, al. 1, LSu prévoit que les infractions sont poursuivies et jugées par l'office fédéral compétent sur le fond. Pour la DélFin, cette procédure ne permet pas d'atteindre l'objectif, en particulier pour les offices qui sont très rarement confrontés à des cas de fraude et ne disposent donc pas du savoir-faire nécessaire (la justification figure dans le rapport d'activité 2022). Conformément à l'art. 39, al. 1, LSu, le Conseil fédéral pourrait également confier l'enquête pénale à une autre unité administrative de la Confédération. *Avis du Conseil fédéral du 12 octobre 2022* De nombreuses autorités administratives ne seront que rarement, voire jamais, confrontées à un cas de fraude. Si le Conseil fédéral devait, dans un cas d'espèce, arriver à la conclusion que l'office n'est effectivement pas en mesure de poursuivre et de juger des fraudes aux subventions avec l'efficacité attendue, il ferait usage de la possibilité prévue à l'art. 39, al. 1, LSu. *Appréciation de la DélFin de fin 2024* De 2022 à 2024, l'OFT a mené des enquêtes préliminaires sur des fraudes présumées aux subventions commises par d'anciens responsables de Bus Ostschweiz et de BLS. Il les a achevées début 2025 et les a transmises aux tribunaux compétents des cantons de Saint-Gall et de Berne. L'OFT a pu mener ces deux enquêtes préliminaires; celles-ci ont toutefois entraîné un surcroît de travail considérable pour l'office. La DélFin continue de penser qu'il serait plus judicieux que le Conseil fédéral confie ce genre d'affaires à un office ayant une plus grande expérience de la conduite de procédures pénales. Elle a pris acte du fait que le Conseil fédéral ne souhaitait faire usage de cette possibilité que si un office n'était effectivement pas en mesure de poursuivre et de juger lui-même les infractions en matière de subventions avec l'efficacité attendue. L'OFT ayant mené à bien la procédure et le Conseil fédéral ayant réaffirmé sa position, la DélFin a décidé de classer la recommandation.	Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. La DélFin a classé la recommandation après la réalisation de deux enquêtes préliminaires par l'OFT.

Recommandations de la DélFin du 29 août 2022 à l'intention du Conseil fédéral	Appréciation de la DélFin	État
Création d'un centre de compétences au sein de l'administration fédérale pour la mise en œuvre des procédures pénales administratives		
La DélFin recommande au Conseil fédéral d'examiner l'opportunité de créer un centre de compétences au sein de l'administration fédérale, qui assiste les offices ne disposant pas de l'expérience suffisante en matière de procédure pénale administrative en se chargeant de ce type de cas complexes.	*Justification de la DélFin* Pour la DélFin, il est primordial que l'administration fédérale s'appuie sur les connaissances existantes en matière de procédure pénale administrative et qu'elle exploite les potentiels de synergie. Il serait envisageable de rattacher ce centre de compétences au secrétariat général du DFF, tout en maintenant les unités qui traitent ces dossiers au sein de l'AFC et de l'OFDF compte tenu du nombre de cas à traiter. Ces unités disposent des compétences et de l'expérience suffisantes pour mener à bien des procédures pénales administratives. *Évolution pendant les années 2022 à 2024* Dans le cadre du projet de révision du droit pénal administratif qui devait être mis en consultation, le DFJP a examiné plusieurs options. Dans le cadre de la procédure de consultation des offices, il a proposé de s'en tenir à la solution existante. La DélFin a estimé que cette proposition minimale était insatisfaisante, a maintenu sa recommandation et a demandé au DFJP de tenir compte de ses arguments lors de l'évaluation, sous l'angle politique, du projet soumis à la consultation, avant de transmettre son avis au Conseil fédéral. La DélFin a suggéré que toutes les options examinées par l'OFJ (centralisation de la compétence en matière de procédures pénales en cas de fraudes aux subventions auprès d'une seule unité administrative ou transfert de la compétence aux autorités cantonales de poursuite pénale ou au Ministère public de la Confédération) soient présentées de manière transparente dans le projet mis en consultation, chacune avec ses avantages et inconvénients. Le Conseil fédéral a présenté de manière transparente les options examinées par l'OFJ dans le rapport explicatif relatif à l'avant-projet de révision totale du droit pénal administratif mis en consultation en 2024, comme l'avait recommandé la DélFin. La DélFin classe donc sa recommandation. C'est dans le cadre du processus politique qu'il s'agit désormais d'évaluer dans quelle mesure une modification de la loi sur les subventions est jugée opportune.	Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Il a présenté les options examinées dans le projet de révision totale du droit pénal administratif mis en consultation. La DélFin a classé la recommandation.