



# 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 2022

du 13 mars 2023

---

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

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

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

13 mars 2023

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales

La présidente: Ursula Schneider Schüttel, conseillère nationale  
Le vice-président: Peter Hegglin, conseiller aux États

## Condensé

***Dans son rapport d'activité 2022, la Délégation des finances (DélFin) fait état de la haute surveillance financière que le Parlement exerce sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale et d'autres organes qui assument des tâches de la Confédération. Le rapport rend compte des principaux thèmes examinés par la DélFin et sert de compte rendu à l'intention des Commissions des finances.***

*Les travaux de la DélFin ont été marqués en 2022 avant tout par la guerre en Ukraine et la situation tendue dans le domaine de l'énergie.*

### ***Davantage de moyens pour l'Ukraine et les procédures d'asile***

*La guerre en Ukraine et les mouvements de réfugiés vers la Suisse qui en découlent ont des conséquences financières importantes pour la Confédération. En marge du supplément II au budget 2022, la DélFin a été sollicitée pour débloquer trois crédits urgents pour un montant total de 69 millions de francs. Cette somme a été destinée à régler rapidement des dépenses d'exploitation pour l'hébergement, des charges de fonctionnement et des frais de procédure.*

### ***Renforcement de l'approvisionnement énergétique de la Suisse***

*La situation en Ukraine a également entraîné de fortes turbulences sur les marchés de l'énergie et des fluctuations sans précédent des prix de l'électricité. Il est indispensable que les entreprises du secteur disposent de suffisamment de liquidités pour pouvoir déposer les garanties nécessaires à la bourse de l'électricité. Après un examen approfondi, la DélFin a approuvé un crédit d'engagement urgent de 10 milliards de francs et un crédit budgétaire urgent de 4 milliards de francs pour éviter, en cas de nécessité, qu'une entreprise d'importance systémique du secteur de l'électricité manque de liquidités, ce qui pourrait entraîner une réaction en chaîne et mettre en péril la stabilité du système suisse d'approvisionnement dans ce domaine. Le Parlement a approuvé les décisions de la DélFin ultérieurement.*

*Par ailleurs, le risque de pénurie d'électricité en Suisse a fortement augmenté. Il est dû non seulement à la guerre en Ukraine et à une baisse significative des importations de gaz russe vers l'Europe, mais également à la mise hors service simultanée de près de la moitié de la capacité des centrales nucléaires en France à des fins de maintenance et à l'absence de fortes précipitations qui ont rendu difficile le remplissage complet des barrages. Dans le contexte du renforcement de l'approvisionnement énergétique de la Suisse pour l'hiver 2022–2023, la DélFin a donné son accord pour plusieurs crédits d'engagement urgents qui s'élèvent au total à 531,5 millions de francs et pour plusieurs crédits budgétaires urgents pour un montant global de 201,5 millions de francs. Ces crédits concernent la mise en service d'une centrale de réserve sur le site de Birr, l'utilisation d'une centrale de réserve virtuelle composée de groupes électrogènes de secours ainsi que la campagne d'économies d'énergie de la Confédération «L'énergie est limitée. Ne la gaspillons pas».*

### **Suivi des crédits COVID-19**

*En 2022, la DélFin a également poursuivi ses travaux de haute surveillance concomitante dans les domaines concernés par les crédits COVID-19. Elle a continué à veiller à la bonne utilisation des fonds alloués ainsi qu'à la prévention et la lutte contre les abus au moyen des comptes rendus trimestriels établis par les unités administratives et des analyses de données du Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle a notamment examiné le rapport d'enquête externe sur l'acquisition des vaccins contre le COVID-19, le rapport du CDF relatif à l'acquisition de l'application informatique destinée à la gestion de la vaccination contre le COVID ou encore les indemnités de vacances et jours fériés en cas de réduction de l'horaire de travail pour le personnel payé au mois dans la procédure de décompte sommaire*

*Compte tenu de l'évolution favorable de la situation, la DélFin a décidé de renoncer à un grand nombre de rapports trimestriels et de demander en 2023 un compte rendu semestriel ou annuel en fonction de l'importance des crédits COVID-19 restants.*

### **Travaux de la sous-délégation DDPS**

*Afin d'examiner ou de clarifier certains faits ou certaines questions, la DélFin peut instituer des sous-délégations non permanentes. Fin 2021, elle a mis sur pied une sous-délégation dotée d'un mandat d'un an pour accompagner, dans le cadre de la haute surveillance financière, les principaux projets du DDPS ainsi que ses projets informatiques importants. L'engagement de la sous-délégation a contribué à améliorer la vue d'ensemble des nombreux projets du département. La DélFin a décidé fin 2022 de prolonger son mandat d'une année.*

### **Deux nouvelles recommandations**

*La DélFin peut, dans le cadre de la haute surveillance sur les finances, adresser ses recommandations directement aux autorités responsables. Dans le cadre des enquêtes sur de nouveaux cas de subventionnement trop élevés dans le domaine du trafic régional de voyageurs, elle a invité le Conseil fédéral de charger une unité administrative de la Confédération disposant d'une longue expérience des procédures pénales administratives de mener de telles enquêtes. Par ailleurs, en ce qui concerne la révision prévue des bases légales pour les procédures pénales administratives, elle a demandé la création d'un centre de compétences au sein de l'administration fédérale.*

*Durant l'année sous revue, la DélFin a en outre poursuivi ses travaux dans le domaine de la cybersécurité, dans le suivi des projets informatiques importants, la transformation numérique de l'administration fédérale ou encore les cautionnements de la Confédération pour les navires de haute mer.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>6</b>
<b>2 Crédits</b>	<b>6</b>
2.1 Crédits urgents	6
2.1.1 Acquisition de vaccins et de médicaments contre la variole du singe	7
2.1.2 Besoins supplémentaires pour l'Ukraine et la procédure d'asile	7
2.1.3 Financement d'engagements liés à des intérêts passifs plus élevés	8
2.1.4 Activation du mécanisme de sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique	9
2.1.5 Sécurité de l'approvisionnement en électricité	10
<b>3 Thèmes transversaux</b>	<b>13</b>
3.1 Marchés publics de la Confédération	13
3.1.1 Controlling et stratégie des achats	13
3.1.2 Examen des recommandations de la DélFin encore en suspens	13
3.1.3 Fournisseurs de prestations d'un montant égal ou supérieur à 50 000 francs	14
3.2 Cybersécurité (DFF), cyberdéfense (DDPS) et poursuite pénale de la cybercriminalité (DFJP)	15
3.3 Transformation numérique au sein de l'administration fédérale	19
3.4 Haute surveillance financière sur les projets TNI clés	21
<b>4 Thèmes principaux par département</b>	<b>23</b>
4.1 Autorités et tribunaux	23
4.1.1 Projet TNI clé CEBA (bureautique en nuage)	23
4.1.2 Stratégie d'informatique en nuage	23
4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	24
4.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)	25
4.3.1 Vaccins contre le Covid-19 et facturation des tests	25
4.3.2 Réorganisation de l'Autorité de surveillance des fondations (ASF)	27
4.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	28
4.4.1 Pharmacie de l'armée et crédit COVID-19	28
4.4.2 Projets informatiques et transformation numérique	29
4.4.3 Service de renseignement de la Confédération (SRC)	33
4.5 Département fédéral des finances (DFF)	34
4.5.1 Projet TNI clé DaziT	34

4.5.2	Projet TNI clé SUPERB	35
4.6	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)	36
4.6.1	COVID-19: indemnité en cas de RHT	36
4.6.2	COVID-19: contributions fédérales aux mesures cantonales pour les cas de rigueur	39
4.6.3	Crédits transitoires COVID-19 (cautionnements solidaires)	41
4.6.4	Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer	43
4.7	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	46
4.7.1	Skyguide: contrôle aérien civil et militaire	46
4.7.2	Route nationale A9 et correction du Rhône	48
<b>5</b>	<b>Organisation et mandat de la DélFin</b>	<b>50</b>
5.1	Constitution et composition	50
5.2	Mandat et statistique des objets	51
5.3	Relation entre la surveillance et la haute surveillance	51
5.4	Objectifs et critères	52
5.5	Coordination avec les autres commissions de haute surveillance	52
<b>6</b>	<b>Relations avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)</b>	<b>53</b>
6.1	Rapports du CDF sur ses propres activités	53
6.1.1	Rapport annuel et comptes annuels 2021	53
6.1.2	Budget 2023	53
6.1.3	Programme annuel 2022	54
6.2	Haute surveillance exercée par la DélFin sur le CDF	55
	<b>Liste des acronymes</b>	<b>57</b>
	<b>Annexe: Recommandations de la DélFin</b>	<b>61</b>

---

# Rapport d'activité 2022

## 1 Introduction

Le présent rapport annuel de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) est adressé aux Commissions des finances (CdF) du Conseil national et du Conseil des États. Il rend compte, en particulier, des thèmes essentiels qu'elle a traités. En font partie l'approbation de crédits urgents (chap. 2). Les thèmes transversaux comprennent les rapports du CDF et de l'administration sur certains aspects des marchés publics de la Confédération, la cybersécurité et cyberdéfense, la transformation numérique de l'administration ainsi que la haute surveillance financière sur les projets TNI (chap. 3). Les thèmes principaux des départements sont présentés au chapitre 4. Il s'agit notamment de certains crédits COVID-19, de plusieurs projets TNI clés, des cautionnements de la Confédération pour des navires de haute mer et des projets les plus importants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les chapitres consacrés au mandat et à l'organisation de la DélFin (chap. 5) de même qu'aux relations avec le CDF (chap. 6) donnent des informations concernant les méthodes de travail utilisées. Les recommandations en suspens que la délégation a formulées à l'intention du Conseil fédéral et de l'administration ainsi que celles liquidées en 2022 se trouvent en annexe.

En 2022, la DélFin s'est réunie six fois en séance ordinaire et quatre fois en séance extraordinaire. La sous-délégation consacrée aux projets les plus importants du DDPS a siégé cinq fois.

Conformément à l'art. 157 de la loi sur le Parlement (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.

## 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.

### **2.1.1 Acquisition de vaccins et de médicaments contre la variole du singe**

Entre mai et août 2022, environ 34 000 cas de variole du singe ont été recensés dans le monde, dont dix décès. En Suisse, on dénombrait sur la même période 373 cas confirmés en laboratoire, trois hospitalisations et aucun décès. Le Conseil fédéral s'attendait à voir apparaître de nouveaux cas. Compte tenu des recommandations de la Commission fédérale pour les vaccinations, de l'estimation des groupes à risque et des expériences faites dans les pays voisins, le Conseil fédéral a décidé le 24 août 2022 d'acheter 40 000 doses de vaccins qui permettent à 20 000 personnes de se faire vacciner ainsi que 500 unités d'un médicament destiné à prévenir les formes graves et les complications liées à la maladie. Comme l'unique fabricant du vaccin ne travaille qu'avec des États, la Confédération a dû procéder à une acquisition centralisée.

Le Conseil fédéral a demandé à la DélFin en août 2022 d'approuver un crédit urgent de 8,65 millions de francs au budget 2022 pour l'acquisition de vaccins et de produits thérapeutiques contre la variole du singe.

La délégation a examiné attentivement la demande du Conseil fédéral dans le cadre de sa séance ordinaire qui s'est tenue début septembre 2022. Avant de rendre sa décision, elle a eu une discussion approfondie avec le secrétaire général du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la directrice de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Se fondant sur les documents à sa disposition et sur l'entretien qu'elle a mené, la DélFin a analysé non seulement le caractère urgent de la demande, mais aussi la légalité, la nécessité et la prévisibilité ainsi que d'autres possibilités de compensation. Elle a reconnu qu'il était urgent d'octroyer le crédit provisoire demandé et a donc libéré le montant souhaité.

La Confédération a ainsi pu tout de suite commencer à négocier avec le fabricant de vaccins. La livraison des premières doses de vaccins a eu lieu début novembre 2022. De même, l'OFSP a pu garantir contractuellement l'accès aux produits thérapeutiques. Ce faisant, il a réduit le nombre de thérapies de 500 à environ 150 en raison de la situation épidémiologique. Le contrat a été signé fin décembre 2022.

L'avance a été approuvée par l'Assemblée fédérale dans le cadre du supplément II au budget 2022 (22.042).

### **2.1.2 Besoins supplémentaires pour l'Ukraine et la procédure d'asile**

La guerre en Ukraine et les mouvements d'exode vers la Suisse qui en découlent ont des répercussions importantes sur les finances de la Confédération. Dans son message concernant le supplément II au budget 2022 (22.042), le Conseil fédéral a sollicité auprès du Parlement des crédits supplémentaires d'un montant total de 1,2084 milliard de francs pour la gestion de la crise ukrainienne (1,1367 milliard) et pour la procédure d'asile en général (71,7 millions). Fin août, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin d'approuver le versement d'une tranche de 69 millions de francs à titre de crédit supplémentaire urgent pour la gestion de la crise ukrainienne, le délai de paiement ne

pouvant pas être prolongé jusqu'à ce que le Parlement prenne une décision à la session d'hiver 2022.

Sur la totalité de ce montant, 41,5 millions de francs concernaient les coûts liés à l'hébergement, à l'encadrement et à la sécurité des personnes en quête de protection ainsi qu'à l'aménagement et à l'exploitation des logements supplémentaires découlant de l'augmentation de la capacité en lits (crédit A202.0156 Centres fédéraux pour requérants d'asile: dépenses de fonctionnement), 22,0 millions de francs concernaient les charges de personnel supplémentaires et les dépenses consacrées aux prestataires de services externes (crédit A200.0001 Charges de fonctionnement [enveloppe budgétaire]) et 5,5 millions de francs les dépenses engagées pour la représentation juridique dans la procédure relative au statut de protection S, selon les charges effectives (crédit A231.0152 Requérants d'asile: charges de procédure).

Après s'être entretenue avec la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et la secrétaire d'État du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), la DélFin a reconnu l'urgence des trois demandes de crédit et les a approuvées début septembre 2022.

### **2.1.3 Financement d'engagements liés à des intérêts passifs plus élevés**

Avec le supplément II au budget 2022 (22.042), le Conseil fédéral a demandé un crédit supplémentaire de 135 millions de francs pour le paiement des intérêts passifs de la dette fédérale. Il a simultanément demandé à la DélFin d'approuver un crédit provisoire de 65 millions de francs. La DélFin a approuvé le crédit provisoire visant à honorer les dépenses courantes liées aux emprunts fédéraux et aux créances comptables à court terme, car ces paiements ne pouvaient pas être reportés. Le crédit supplémentaire a été demandé en raison de la hausse des taux d'intérêt décidée par la Banque nationale suisse en 2022 et parce que la Confédération a vu ses besoins financiers augmenter au dernier moment. Le Conseil national et le Conseil des États ont approuvé le supplément à la session d'hiver 2022.

Lors de l'établissement du budget 2022, le Conseil fédéral escomptait encore des taux d'intérêt négatifs, aussi bien pour le taux à trois mois que pour le taux à dix ans, comme c'était le cas ces dernières années. Au printemps 2022, les principales banques centrales ont commencé à augmenter les taux d'intérêt afin de lutter contre la forte hausse de l'inflation. La hausse des taux d'intérêt décidée par la Banque nationale suisse en juillet 2022 a conduit à ce que les taux d'intérêt à long terme soient désormais positifs, ce qui augmente les dépenses d'intérêts. En outre, le Conseil fédéral s'attendait à une augmentation des sorties de fonds du budget de la Confédération, notamment en raison de demandes de remboursement de l'impôt anticipé. Cette augmentation des sorties de fonds a été financée par une augmentation de 5,5 milliards de francs des créances comptables à court terme, qui s'élèvent désormais à environ 17,5 milliards de francs. Cela a également entraîné des dépenses d'intérêts supplémentaires de 50 millions de francs. Enfin, la hausse des taux d'intérêt entraîne également des dépenses supplémentaires de 70 millions de francs pour la Caisse d'épargne du personnel fédéral.



## 2.1.4 **Activation du mécanisme de sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique**

La crise énergétique déclenchée entre autres par la guerre de la Russie contre l'Ukraine provoque de fortes turbulences sur les marchés de l'énergie et des fluctuations sans précédent des prix de l'électricité. Par voie de conséquence, les entreprises du secteur de l'électricité doivent disposer de plus de liquidités pour pouvoir déposer les garanties nécessaires à la bourse de l'électricité. Si, en raison de cette situation exceptionnelle, une entreprise du secteur de l'électricité d'importance systémique manquait de liquidités ou était surendettée, cela pourrait entraîner une réaction en chaîne et menacer la stabilité du système suisse d'approvisionnement en électricité.

C'est pourquoi, le 18 mai 2022, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEI; RS 734.91) et l'arrêt fédéral portant approbation d'un crédit d'engagement à cet effet (22.031). Désigné conseil prioritaire, le Conseil des États a adopté le projet de loi – en y apportant des modifications mineures – lors de la session d'été 2022 et approuvé un crédit d'engagement de 10 milliards de francs. Comme les problèmes de liquidités pouvaient survenir à tout moment avant la fin des débats, le recours au droit de nécessité en vertu de l'art. 185, al. 3, de la Constitution fédérale faisait l'unanimité au Parlement.

Cette situation s'est produite début septembre 2022. Par lettre du vendredi 2 septembre 2022, la société Axpo Holding AG a informé le DETEC de sa situation financière critique et a déposé une demande urgente de facilité de garantie pour un montant de 4 milliards de francs. Dans le cas d'une facilité de garantie, la Confédération ne doit accorder le prêt que si la société ne peut pas couvrir ses besoins de financement d'une autre manière. Le DETEC a élaboré une proposition au Conseil fédéral durant le week-end, en faisant notamment appel à des experts externes. Le Conseil fédéral s'est réuni le 5 septembre 2022 au matin et a décidé de soumettre la proposition à la DélFin. Par lettre du 5 septembre 2022, il a demandé à la DélFin d'approuver un crédit budgétaire de 4 milliards de francs et un crédit d'engagement de 10 milliards de francs. Les crédits s'appuyaient sur l'ordonnance du 5 septembre 2022 sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (OFiEI; RS 731.31), dans laquelle les décisions du Conseil des États relatives à la LFiEI avaient été reprises.

La DélFin s'est réunie le lundi 5 septembre 2022, en fin d'après-midi, pour une séance qui s'est prolongée en soirée. Une liste de questions à traiter lors de la séance avait été préalablement transmise au DETEC. La DélFin a d'abord eu une longue discussion avec la cheffe du DETEC et le directeur de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), qui ont expliqué en détail la proposition du Conseil fédéral. La directrice de l'Administration fédérale des finances (AFF) et le directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF) étaient également présents. La DélFin s'est ensuite longuement entretenue avec le président du conseil d'administration, le CEO et le directeur financier de la société Axpo Holding AG. Comme toujours, la DélFin a examiné la légalité, la nécessité, l'imprévisibilité et l'urgence des crédits demandés. La DélFin s'est également demandé si les cantons propriétaires d'Axpo Holding AG n'auraient pas pu eux-mêmes

engager les moyens nécessaires ou si ceux-ci auraient pu être compensés sur d'autres crédits. Elle a répondu par la négative à ces deux questions.-

La DélFin a approuvé aussi bien le crédit budgétaire de 4 milliards de francs que le crédit d'engagement de 10 milliards de francs, car tout devait être fait pour garantir l'approvisionnement en électricité de la Suisse. En effet, une panne d'électricité, même brève, aurait entraîné des coûts élevés. Il s'agit en outre d'un prêt remboursable accordé à une entreprise qui devrait se trouver dans une bonne situation économique à l'avenir vu que le prix de l'électricité devrait augmenter. La DélFin a estimé peu probable que ce prêt lèse les contribuables. Comme les crédits dépassaient le seuil de 500 millions de francs, la DélFin a immédiatement informé la présidente du Conseil national et la première vice-présidente du Conseil des États de ses décisions, conformément aux art. 28, al. 3, et 34, al. 3, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), afin qu'un quart des membres d'un conseil puissent demander la convocation de l'Assemblée fédérale en session extraordinaire, en vertu de l'art. 2, al. 3, de la LParl (LParl; RS 171.10). La session extraordinaire a été demandée, et cet objet a été traité à la session d'automne. Les Chambres ont approuvé le crédit budgétaire de 4 milliards de francs ultérieurement, avec le message concernant le supplément II au budget 2022. Le Conseil des États avait déjà approuvé le crédit d'engagement de 10 milliards de francs lors de la session d'été 2022; le Conseil national a fait de même lors de l'examen de la LFiEl, à la session d'automne 2022. Ce faisant, les conseils se sont ralliés aux décisions de la DélFin et les ont soutenues a posteriori.

Le DETEC informera la DélFin de l'utilisation du crédit dans un rapport d'étape. Jusqu'à présent, la société Axpo Holding AG n'a pas eu besoin de recourir au prêt.

## **2.1.5 Sécurité de l'approvisionnement en électricité**

Durant l'année sous revue, le risque de pénurie d'électricité en Suisse a fortement augmenté, notamment en raison de la guerre en Ukraine, d'une baisse significative des importations de gaz de la Russie vers l'Europe, de la mise hors service simultanée de près de la moitié des réacteurs nucléaires en France à des fins de maintenance et de l'absence de fortes précipitations, ce qui a rendu difficile le remplissage complet des bassins d'accumulation.

Afin de garantir l'approvisionnement énergétique de la Suisse pour l'hiver 2022/2023, le Conseil fédéral a décidé de prendre des mesures. En font partie non seulement la mise en place d'une réserve hydroélectrique, mais aussi et surtout le mécanisme de sauvetage destiné aux entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (cf. chap. 2.1.4), la construction d'une centrale de réserve à Birr (canton d'Argovie), l'utilisation de groupes électrogènes de secours, la campagne d'économies d'énergie de la Confédération, l'augmentation des capacités du réseau de transport d'électricité et l'abaissement temporaire des débits résiduels des centrales hydroélectriques.

Pour permettre la mise en œuvre et le financement de certaines mesures, la DélFin a approuvé, l'automne dernier, à la demande du Conseil fédéral, des crédits supplémentaires urgents à hauteur de 201,5 millions de francs (pour des paiements effectués

en 2022) et des crédits d'engagement urgents à hauteur de 531,5 millions de francs (pour des engagements sur plusieurs années)<sup>1</sup>.

Entre août et novembre 2022, elle avait mené plusieurs discussions avec la cheffe et le secrétaire général du DETEC ainsi qu'avec le directeur de l'OFEN lors desquelles le directeur du CDF et, à certains moments, le président de l'EiCom<sup>2</sup> et une délégation de l'AFF étaient présents. La DélFin a évalué les propositions du Conseil fédéral sous l'angle de la légalité, de la nécessité, de l'imprévisibilité et de l'urgence. Elle a en outre posé des questions aux personnes compétentes sur la base de calcul des crédits, sur d'éventuelles possibilités de compensation dans le cadre du budget existant et sur les répercussions qu'aurait un rejet, par la DélFin, des demandes de crédit. Dans le cas de la centrale de réserve de Birr, la DélFin a pu consulter le projet de contrat avant de donner son premier feu vert au crédit d'engagement.

### *Centrale de réserve de Birr (canton d'Argovie)*

En complément de la réserve hydroélectrique, le Conseil fédéral a décidé, en août 2022, qu'une centrale de réserve fonctionnant au gaz, au fioul ou à l'hydrogène et pouvant atteindre une puissance totale de 250 mégawatts (MW) devait être rendue opérationnelle sur le site de Birr d'ici à février 2023, afin qu'elle puisse être mise en service en fin d'hiver en cas de pénurie d'électricité. À la demande du Conseil fédéral, la DélFin a approuvé, fin août 2022, un crédit supplémentaire urgent de 160 millions de francs pour l'année 2022 et un crédit d'engagement urgent de 440 millions de francs pour les années 2022 à 2026. Début septembre 2022, elle a porté le crédit d'engagement à 470 millions de francs à la suite d'une demande supplémentaire du Conseil fédéral. Le jour où elle a pris cette décision, la Confédération a signé un contrat avec la société General Electric Global Services GmbH (GE). Les crédits concernés couvrent les frais de transport et de mise en place d'une installation opérationnelle ainsi que la garantie des frais de location pour trois ans au cas où aucun exploitant ne serait trouvé ou au cas où un exploitant ferait faillite.

L'élément déterminant qui a incité la DélFin à approuver les crédits concernés a été le fait que, si la centrale de réserve n'était pas prête dans le délai prévu, la Suisse risquait de subir, en cas de pénurie d'électricité, un dommage économique bien plus important que le financement initial de la Confédération soumis à son approbation. La DélFin a donné son approbation en précisant au Conseil fédéral qu'elle attendait de lui qu'il entreprenne tout ce qui est en son pouvoir pour que la centrale de réserve puisse être exploitée à partir de février 2023 en cas de pénurie d'électricité, tout en adoptant le moins de dispositions dérogatoires possible en matière de protection de l'air et de protection contre le bruit.

Mi-novembre 2022, la DélFin a décidé, dans le cadre d'une procédure accélérée, d'augmenter le crédit supplémentaire et le crédit d'engagement de 15 millions de francs chacun, afin de permettre une limitation rapide et tangible des nuisances sonores pour la population concernée à Birr. Cette augmentation a en outre servi à ga-

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral a soumis les crédits urgents au Parlement pour approbation ultérieure (art. 28, al. 2, et art. 34, al. 2, LFC). Le Parlement les a approuvés à la session d'hiver.

<sup>2</sup> L'EiCom est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'électricité.

rantir l'accès aux réseaux d'électricité et de gaz et à intégrer la centrale de réserve dans le système informatique de Swissgrid, le gestionnaire national du réseau de transport de l'électricité.

#### *Centrale de réserve nationale «virtuelle» (groupes électrogènes de secours)*

Les groupes électrogènes de secours sont utilisés par des communes ou des entreprises, notamment pour alimenter en électricité des pompes à eau potable ou des centres de calcul en cas de panne du réseau public. La mise en commun (*pooling*) de groupes électrogènes de secours permet de générer et d'exploiter une centrale de réserve virtuelle en cas de pénurie d'électricité. Pour les travaux préparatoires urgents, tels que l'installation de dispositifs permettant de gérer à distance les groupes électrogènes de secours, de filtres à particules et de dispositifs d'isolation phonique, l'intégration de la centrale de réserve à la plateforme informatique de Swissgrid et la réalisation de tests, la DélFin a approuvé, à mi-novembre 2022, un crédit supplémentaire de 16,5 millions de francs pour l'année 2022 et un crédit d'engagement de 46,5 millions de francs pour les années 2022 à 2026. Ces crédits ont permis à la Confédération d'établir des contrats avec des détenteurs de grands groupes électrogènes de secours. Le Conseil fédéral a pour objectif de mettre ainsi en place une centrale de réserve «virtuelle» pouvant atteindre une puissance de 280 MW.

#### *Initiative économies d'énergie Hiver*

Les économies d'électricité réalisées sur une base volontaire par les consommatrices et consommateurs montrent rapidement leur efficacité et n'entraînent que de faibles coûts par rapport à d'autres mesures. C'est pourquoi le Conseil fédéral a lancé, en août, l'Initiative économies d'énergie Hiver<sup>3</sup>. Sur les coûts prévus de 14 millions de francs, 4 millions ont pu être compensés grâce à une redéfinition des priorités dans le cadre d'autres projets de l'OFEN. À la mi-novembre, la DélFin a débloqué les 10 millions restants en procédure accélérée, afin que la campagne puisse se poursuivre sans interruption.

#### *Rapports réguliers sur la mise en œuvre et l'efficacité des mesures*

Dans le cadre de sa haute surveillance financière concomitante, la DélFin continue de suivre la livraison de la centrale de réserve de Birr et de la centrale de réserve «virtuelle» (groupes électrogènes de secours), ainsi que la mise en œuvre de l'Initiative économies d'énergie Hiver. Elle reçoit régulièrement de la part du DETEC des rapports de situation l'informant de l'état de la mise en œuvre, des moyens sollicités, du respect du calendrier, de l'évolution des risques et de toute modification éventuelle des dispositions légales.

<sup>3</sup> [www.stop-gaspillage.ch](http://www.stop-gaspillage.ch)

---

### **3 Thèmes transversaux**

#### **3.1 Marchés publics de la Confédération**

##### **3.1.1 Controlling et stratégie des achats**

Depuis l'année 2015, le Conseil fédéral informe la DélFin tous les automnes sur l'évolution des marchés publics de la Confédération durant l'année précédente. En 2022, la DélFin s'est une nouvelle fois informée à propos des marchés publics de l'administration fédérale, en se fondant sur le rapport des services d'achat centraux de la Confédération concernant les marchés publics et sur le set de reporting du controlling des achats du Département fédéral des finances (DFF), qui ont tous deux été publiés.

Les services d'achat et les services demandeurs mettent en œuvre la Stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions pour la période stratégique 2021–2030. Eux aussi ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre du droit des marchés publics, qui a subi une révision totale au 1<sup>er</sup> janvier 2021. La Conférence des achats de la Confédération (CA) et la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) soutiennent la mise en œuvre de la stratégie en formulant des recommandations et en établissant des notices et des fiches techniques.

Le controlling stratégique des achats effectué par le DFF expose la procédure à suivre pour mettre en œuvre de la stratégie en matière d'acquisitions: d'une part, le «monitoring de la durabilité des achats (MDA)» est étendu au monitoring de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie (par la prise en compte de questions supplémentaires). Le contrôle réalisé par la CA et la KBOB s'appuie sur les résultats du MDA, lequel est effectué via la plateforme simap.ch. D'autre part, il est prévu de procéder, par voie de sondages, à des enquêtes sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie et de la «nouvelle culture de l'adjudication» au sein des directions des offices, eu égard au fait que les services d'achat et les services demandeurs sont responsables de l'application de la stratégie d'acquisition et de la réalisation des objectifs qui en découlent.

La CA et la KBOB remettront au Conseil fédéral leur premier rapport intermédiaire sur l'état de la mise en œuvre de la stratégie en matière d'acquisitions après cinq ans (fin 2025). Dans ce but, la CA et la KBOB suivront et vérifieront la mise en œuvre de la stratégie d'acquisitions chaque année en recourant aux relevés effectués dans le cadre du controlling stratégique des achats. Les résultats seront mis à la disposition des organes stratégiques que sont la CA et la KBOB et certains relevés effectués seront également intégrés au compte rendu relatif aux marchés publics.

##### **3.1.2 Examen des recommandations de la DélFin encore en suspens**

En novembre 2022, la DélFin a discuté de la réalisation des recommandations en suspens en matière d'acquisitions (cf. annexe D) et a considéré que les trois recommandations en question n'étaient toujours pas mises en œuvre.

La délégation réexaminera le statut de la recommandation concernant la stratégie d'acquisition lorsque la CA et la KBOB présenteront leur rapport au Conseil fédéral en 2025.

La réforme des processus d'acquisition en vigueur au sein de la Confédération, qui implique la mise en place de processus d'acquisition numériques, standardisés et conviviaux, est prévue dans la stratégie en matière d'acquisitions. Pour la réaliser, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (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. À l'avenir, les acquisitions se feront selon un processus préétabli. Les services d'achat centraux (OFCL, Armasuisse et OFROU) ont recours à la solution harmonisée pour les acquisitions relevant de leur responsabilité. En 2022, le comité directeur de la CA a formulé des recommandations en vue de l'établissement de valeurs limites relatives à l'utilisation de la solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération. Les unités administratives de l'administration fédérale centrale sont appelées à appliquer ces valeurs limites dès que la phase de lancement de la HBB sera achevée, soit le 1<sup>er</sup> avril 2023. En outre, les programmes SUPERB et les 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 2025.

La recommandation visant à améliorer la qualité des données du contrôle des achats doit être mise en œuvre en introduisant un système unique de gestion des données de base dans l'administration fédérale, dans le cadre du programme SUPERB. La mise en exploitation de l'application Master Data Governance (MDG) permettra de gérer les données de base des partenaires de manière centralisée suivant le principe de la collecte unique des données: les données de base seront dès lors saisies une seule fois pour l'ensemble de l'administration centrale et non comme jusqu'à présent par chacune des unités administratives; elles pourront être rapidement mises à disposition, dans la qualité requise, après avoir été éventuellement contrôlées et confirmées via le registre d'identification des entreprises. La qualité des analyses portant sur les fournisseurs menées dans le cadre du controlling des achats s'en trouvera améliorée. Les notices et les fiches techniques sont complétées en conséquence avec des prescriptions claires concernant la saisie des données.

### **3.1.3 Fournisseurs de prestations d'un montant égal ou supérieur à 50 000 francs**

En 2022, une liste des 9400 contrats et commandes concernant des prestations supérieures à 50 000 francs – représentant 5,69 milliards de francs – a été dressée pour la première fois et publiée sur le site Internet de la CA. Cette publication permet d'offrir une plus grande transparence sur les acquisitions effectuées par la Confédération. La liste, établie sur Excel et lisible sous forme automatisée, permet d'opérer une sélection spécifique, selon les besoins.

Tous les marchés publics dont le montant est égal ou supérieur à 50 00 francs (TVA incluse) sont soumis à cette obligation de publication en vertu de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1). Dans une perspective d'uniformisation des données relatives aux contrats figurant dans les listes, la CA a ajusté sa procédure de publication à celle d'autres mandants importants de la Confédération, mis des informations à disposition sur son site Internet et formulé des recommandations.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin a plusieurs fois abordé la question de la communication interne à la Confédération concernant les fournisseurs de prestations. Cette liste publiée annuellement permet aux responsables des acquisitions de savoir quels organes de la Confédération ont déjà des liens avec un fournisseur. À l'avenir, il sera possible aux différents organes d'échanger des informations sur leurs expériences avec les partenaires contractuels.

### **3.2 Cybersécurité (DFF), cyberdéfense (DDPS) et poursuite pénale de la cybercriminalité (DFJP)**

Comme les années précédentes, la DélFin s'est intéressée de près aux défis posés par la défense contre les cyberattaques (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 1625, ch. 4.2.2). Seuls les principaux développements de l'année sous revue et leur évaluation par la DélFin sont présentés ci-après.

#### *Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques 2018–2022*

À l'occasion de trois entretiens, la DélFin s'est penchée sur une évaluation de l'efficacité de la Stratégie nationale pour la protection de la Suisse contre les cyberrisques 2018 à 2022 (SNPC), commandée par le Centre national pour la cybersécurité (NCSC). Cette évaluation parvient à la conclusion que la SNPC 2018–2022 a atteint l'essentiel de ses objectifs, tout en identifiant un besoin d'agir pour certains points, notamment une meilleure exploitation des synergies existantes entre les domaines de la cybersécurité, de la cyberdéfense et de la cyberjustice. La cheffe du DDPS a relevé que, du point de vue de son département, la collaboration entre ces trois domaines partiels fonctionnait bien et que le délégué de la Confédération à la cybersécurité assumait pleinement son rôle de coordinateur. À ses yeux, le droit d'instruction dont il dispose suffit à l'accomplissement de ses tâches, un constat qui n'empêche toutefois nullement d'améliorer encore la collaboration et d'exploiter encore davantage les synergies. Le chef du DFF et le délégué fédéral à la cybersécurité ont également expliqué que la majorité des objectifs visés par la SNPC 2018–2022 avaient été atteints, tout en convenant que la collaboration entre les domaines partiels pouvait encore être améliorée. Le délégué à la cybersécurité a confirmé que son droit d'instruction suffisait en l'état. En ce qui concerne les ressources, le rapport d'évaluation de l'efficacité conclut qu'il en manque encore. Fort de ce constat, le Conseil fédéral a considérablement augmenté les moyens alloués à la cybersécurité en augmentant les budgets globaux du DFF, du DDPS, du DETEC et du DFI de 4,5 millions de francs au total.

La DélFin a pris connaissance de ces appréciations, qu'elle partage pour l'essentiel. Elle examinera dans quelle mesure les conclusions de l'évaluation de l'efficacité seront intégrées dans la nouvelle stratégie 2022–2026.

*Développement du NCSC – création d'un Office fédéral de la cybersécurité*

Les résultats de l'évaluation de l'efficacité ont été pris en compte dans les réflexions sur la future organisation du NCSC. La DélFin a discuté de la mise en place, du développement et de l'organisation du NCSC dans le cadre d'entretiens menés avec la cheffe du DDPS en septembre 2020 et avec le chef du DFF en novembre 2022. Le Conseil fédéral a étudié plusieurs variantes avant de retenir la création d'un office fédéral, en raison du cahier des tâches à remplir. Il n'a toutefois pas tranché la question de savoir à quel département il serait rattaché. La cheffe du DDPS et le chef du DFF ont tous deux indiqué que la réponse à cette question dépendait de la future organisation de la cybersécurité, partageant l'avis que tant le DDPS que le DFF pouvaient entrer en ligne de compte.

Début décembre 2022, le Conseil fédéral a décidé de transformer le NCSC en un office fédéral civil rattaché au DDPS. Dans le même temps, il a chargé ce département de lui soumettre, d'ici fin juillet 2023, les adaptations nécessaires de l'ordonnance, étant précisé que les tâches qui incombent actuellement au NCSC lui seraient confiées. D'ici fin mars 2023, le DDPS doit proposer au Conseil fédéral les ressources en personnel et les moyens financiers qui résulteront des besoins supplémentaires liés à la transformation en un office fédéral. Il lui appartient également de montrer comment délimiter et renforcer la sécurité civile sur le plan institutionnel au sein du département par rapport aux tâches militaires.

La DélFin a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral et salue la transformation du NCSC en un office fédéral. L'importance de la cybersécurité pour la Suisse justifie une telle création. Quant au rattachement au DDPS, qui intègre le gros des ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches prévues par la SNPC, au soutien du NCSC et aux tâches de cyberdéfense, il permet de réduire les interfaces. Ainsi, le Service de renseignement de la Confédération (SRC) soutient le NCSC en accomplissant des tâches clés liées à la cybersécurité. Le nouvel office devra pouvoir garantir que la collaboration avec l'économie et la société civile continue de bien fonctionner et qu'elle pourra encore être développée. Comme l'a montré l'évaluation de l'efficacité du NCSC 2018–2022 (voir ce qui précède), il faut atteindre davantage, par exemple, les communes et les PME. Il n'est pas question que le rattachement au DDPS prêterite le développement de la cybersécurité au sein de l'économie et de la société. Pour que le nouvel office fédéral gagne la confiance de ces dernières, le DDPS doit leur montrer que l'Office fédéral de la cybersécurité est un office fédéral civil, dont les tâches sont clairement séparées des tâches militaires du département.

La DélFin suivra attentivement les prochaines étapes et discutera de la structure, des ressources et des compétences du nouvel office fédéral avec les cheffes du DDPS, du DFF et du DFJP, particulièrement concernées par les tâches à accomplir. Pour la DélFin, il est essentiel que le nouvel office dispose des compétences, des ressources et des droits d'instruction nécessaires pour assumer efficacement ses tâches. La Suisse a longtemps souffert d'un gros besoin de rattrapage en matière de cybersécurité. Cela étant, des progrès ont été réalisés ces dernières années, notamment grâce à la création du NCSC. Il n'est pas question que la nouvelle organisation les mette en péril.



### *Obligation pour les exploitants d'infrastructures critiques de signaler les cyberattaques*

L'obligation de signalement des cyberattaques pour les exploitants d'infrastructures critiques que la DélFin a toujours vu d'un bon œil, sachant que c'est la seule manière de réagir suffisamment vite en cas de cyberattaque a constitué une autre étape décisive. La DélFin se réjouit qu'en date du 2 décembre 2022, le Conseil fédéral ait soumis au Parlement le message relatif à la modification de la loi sur la sécurité de l'information (22.073), qui vise à introduire une obligation de signaler les cyberattaques contre les infrastructures critiques. Le projet de loi définit également les tâches du NCSC (cf. art. 73a ss de la loi sur la sécurité de l'information, LSI; RS 128).

### *Sécurité informatique au sein de RUAG*

En 2016, on apprenait que RUAG avait été victime d'une cyberattaque massive. Depuis lors, la DélFin et la sous-commission de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) compétente pour le DFAE et le DDPS se penchent sur la gestion des conséquences de cette attaque. Sur mandat de la DélFin, le CDF a réalisé plusieurs audits. La dernière demande d'audit en date remonte à novembre 2021; le rapport du CDF relatif à l'audit réalisé en 2022 n'est pas encore disponible.

Les systèmes informatiques de RUAG étaient reliés à ceux de l'armée, par exemple pour la maintenance des avions de combat. Afin d'éliminer les risques que cela pose pour la sécurité informatique de l'armée, l'ancienne RUAG Holding SA a été scindée en deux entités: RUAG MRO Holding SA (RUAG MRO), qui entretient les systèmes de l'armée, et RUAG International Holding SA (RUAG International), qui comprend les autres parties de RUAG, comme l'aérospatial. Quant aux systèmes informatiques de RUAG MRO, ils ont été transférés dans le périmètre de sécurité de la Base d'aide au commandement de l'armée (BAC). Pour accompagner cette scission sur le plan stratégique, le Conseil fédéral avait fondé en 2019 une société mère, BGRB Holding SA (BGRB). Le 24 novembre 2021, le Conseil fédéral a décidé de la dissoudre à mi-2022 au plus tard, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2022, à condition que les systèmes informatiques de RUAG International et de RUAG MRO soient séparés et que les garanties de BGRB Holding envers RUAG International soient liquidées.

La DélFin a examiné cette décision lors de sa séance de février, discutant notamment de la condition de séparation des systèmes informatiques. En effet, le Conseil fédéral avait décidé que BGRB Holding SA pourrait être dissoute une fois que *tous les éléments essentiels* des systèmes informatiques de RUAG International et de RUAG MRO auraient été séparés. La DélFin a constaté qu'il était difficile d'établir une séparation claire au niveau systémique et qu'il fallait vérifier de manière approfondie, une fois la séparation effectuée, si elle était bel et bien complète. Elle a donc indiqué dans son rapport d'activité 2021 qu'il restait des questions en suspens à ce sujet et qu'elle s'attendait à ce que des réponses leur soient apportées avant la dissolution définitive de la société mère (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 1625, ch. 5.3.6).

Dans un courrier adressé à la cheffe du DDPS et au chef du DFF en mars 2022, la DélFin a précisé qu'elle attachait la plus haute importance à ce que ces deux départements ne dissolvent la société BGRB Holding SA qu'une fois que la séparation des systèmes informatiques aura été réalisée *dans son intégralité* et non pas seulement en

ce qui concerne ses éléments essentiels, et qu'il aura été vérifié que la séparation est couronnée de succès. La société MRO Suisse SA ne peut plus qu'opérer dans son propre périmètre de sécurité. En outre, les systèmes et les réseaux de RUAG International SA ne devraient disposer d'aucune donnée sensible de MRO Suisse SA ni, une fois les données effacées, disposer de structures de données et d'attributs de données y relatifs. Dans son courrier, la DélFin a également soutenu la recommandation 1 formulée dans le rapport de la CdG-N du 18 mai 2022<sup>4</sup>.

Dans leur réponse, la cheffe du DDPS et le chef du DFF ont renvoyé à leur prise de position sur le rapport de la CdG-N, dans laquelle ils expliquaient que la séparation des systèmes avait été pour l'essentiel réalisée, tout en précisant qu'il était impossible d'exclure un infime risque résiduel que certaines données n'aient pas été effacées. Selon eux, cela ne justifiait toutefois pas le maintien de BGRB Holding SA. Si la DélFin ne s'est pas montrée satisfaite de cette réponse, elle a cependant estimé qu'il n'était pas pertinent de rédiger un nouveau courrier et a décidé d'analyser à nouveau la situation lors d'un prochain entretien et une fois le rapport du CDF disponible.

Le 8 juin 2022, le Conseil fédéral a estimé que la condition selon laquelle les systèmes informatiques devaient être séparés était remplie et a dissous la société BRGB Holding SA. La DélFin se penchera à nouveau sur la sécurité informatique de RUAG une fois que le rapport du CDF sera disponible.

#### *Traitement de cinq rapports du CDF sur la cybersécurité*

La DélFin a pris connaissance des rapports suivants du CDF et arrêté les prochaines étapes.

Efficacité de la gestion des incidents dans la protection des TIC fédérales contre les cyberrisques (NCSC), rapport d'audit 21070: le CDF conclut que le signalement des cyberincidents au NCSC est parfois trop tardif et qu'il convient d'apporter des améliorations en la matière. Le NCSC entend mettre en œuvre ces recommandations. Lors des prochains entretiens avec le délégué à la cybersécurité, la DélFin vérifiera si la situation s'est améliorée.

Audit de la sécurité de la base de données INFOSTAR, rapport du CDF 21135: INFOSTAR est le registre centralisé pour la saisie électronique des événements d'état civil (naissance, mariage, décès, etc.). L'application est exploitée par l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP). Selon le CDF, la base pour la gestion des cyberincidents est en place, mais des améliorations sont encore requises. L'OFJ et le CSI-DFJP ont suivi ses recommandations. La DélFin suivra l'évolution du projet et, lors du prochain entretien, discutera avec la cheffe du DFJP de son état d'avancement ainsi que de la mise en œuvre des recommandations du CDF.

Mise en œuvre des normes minimales dans le réseau suisse à haute tension, rapport 21306: le CDF a tiré un bilan positif de son examen du respect des normes minimales par Swissgrid SA, constatant que le niveau de sécurité de Swissgrid dépassait

<sup>4</sup> Cf. rapport de la CdG-N du 8 mai 2018, Bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG et rapport du 18 février 2022 intitulé «RUAG. Sécurité informatique – Situation en 2021».

celui des normes minimales fixées par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE).

Mise en œuvre des exigences minimales dans le domaine du service de la navigation aérienne, rapport 21408: le CDF avait vérifié le respect par Skyguide des exigences minimales en matière de protection des TIC contre les cyberattaques et constaté que les normes minimales recommandées par l'OFAE n'étaient pas entièrement atteintes au moment de l'audit. La majeure partie des travaux nécessaires à cet effet ont été identifiés et lancés. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a remis à la DélFin un rapport dans lequel il constate que Skyguide remplit désormais les exigences qu'il a définies.

Sécurité informatique de la Centrale de gestion du trafic d'Emmen, rapport 22314: l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) considère la Centrale de gestion du trafic de l'OFROU à Emmen comme une infrastructure critique. Le CDF a constaté que les mesures de protection mises en œuvre par l'OFROU ne répondent pas encore aux exigences de protection des infrastructures critiques. L'OFROU est en train de mettre en œuvre les recommandations formulées. La DélFin fera le point de la situation lors de son prochain entretien avec le directeur de l'OFROU.

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

La transformation numérique place l'administration fédérale face à des défis importants. Un nouveau modèle de pilotage et de gouvernance de l'informatique est entré en vigueur au début de l'année 2020. Il règle l'organisation structurelle et fonctionnelle ainsi que la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités entre les départements. Ce nouveau modèle a également donné des compétences supplémentaires au chancelier de la Confédération et au chef du secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale (ChF). Sur le principe, la DélFin a salué le projet de réorganisation, tout en soulignant que la mise en œuvre devait encore montrer si les nouvelles structures et les nouveaux processus étaient à même de relever les défis numériques et de résoudre plus rapidement que jusqu'alors les divergences d'intérêts au sein de l'administration fédérale (cf. rapport d'activité 2020 de la DélFin, FF 2021 1690, ch. 4.3.1 et rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 1625, ch. 4.2.1).

En 2022, la DélFin s'est entretenue à plusieurs reprises avec le chancelier de la Confédération et le chef du secteur TNI. Alors que les discussions avec le chancelier de la Confédération ont porté sur les tendances et les zones de tension de la transformation numérique, le chef du secteur TNI a informé la DélFin des résultats d'une première évaluation intermédiaire de la nouvelle organisation ainsi que des stratégies et des projets retenus.

La numérisation de l'administration fédérale a lieu dans un contexte plus large de changements sociétaux, dont font partie l'individualisation croissante, la revendication d'une plus grande liberté de choix et du contrôle de ses propres données, le besoin croissant de sécurité numérique, la mise en réseau complexe des données, le développement des réseaux sociaux et la mobilité croissante. Ces tendances créent des zones

de tension auxquelles l'administration fédérale est elle aussi confrontée. On attend par exemple de cette dernière qu'elle fournisse à brève échéance des solutions qui fonctionnent parfaitement, alors que le développement de produits innovants va de pair avec un processus d'amélioration continue (innovation contre perfection). L'inclusion de groupes de population qui ne souhaitent pas être numérisés suppose qu'un système analogique continue d'exister aux côtés du système numérique, raison pour laquelle le potentiel d'efficacité de la numérisation ne peut pas être pleinement exploité (inclusion contre efficacité). Les rapports entre fiabilité et réactivité, entre fonctionnalité et attractivité et entre besoins et ressources disponibles sont d'autres zones de tension identifiées.

Selon le chancelier de la Confédération, les trois plus grands défis stratégiques résident dans le débat politique sur la numérisation et l'inclusion des groupes concernés, la dépendance de la Suisse vis-à-vis des développements de la législation internationale dans le domaine de la numérisation et de la protection des données, ainsi que dans une approche différenciée du rapport coûts-bénéfices. Compte tenu de la situation financière tendue de la Confédération et des volumes d'investissement à venir, la Confédération doit évaluer en permanence quels investissements doivent être réalisés à quel moment, et où le besoin de fonctionnalités supplémentaires, de sécurité accrue et de capacité de calcul supplémentaire est justifié. La pleine prise en compte de ces besoins entraîne des coûts supplémentaires, sans pour autant permettre de gagner en efficacité. La numérisation peut alors entraîner une augmentation des prestations au lieu d'un gain d'efficacité.

Du point de vue de la DélFin, en tant qu'organe de haute surveillance financière, la question centrale est de savoir comment la Confédération peut obtenir la plus grande utilité et les effets de synergie les plus larges avec des ressources financières limitées. Elle voit un potentiel dans le domaine des services standard gérés de manière centralisée par le secteur TNI. Ceux-ci sont des prestations informatiques dont les unités administratives de la Confédération ont besoin dans une fonctionnalité et une qualité identiques ou similaires. Actuellement, seuls 20 % environ des moyens informatiques sont consacrés à l'acquisition et à l'utilisation de services standard, et la tendance est à la baisse. Il convient d'augmenter le nombre de services standard et de réduire encore davantage celui des applications spécialisées individualisées. Il n'est pas nécessaire que chaque unité administrative ou département dispose de sa propre solution, par exemple pour sa présence en ligne ou pour des services de paiement et de formulaires.

La DélFin constate qu'au cours des deux dernières années, un grand nombre de projets de numérisation ont été réalisés dans l'administration fédérale, mais que les défis restent importants et que les moyens financiers disponibles sont limités. Il est donc indispensable de continuer à développer les services standard centraux, de définir les priorités pour les projets de numérisation à venir et de mieux coordonner ces derniers.

Pour réussir la transformation numérique de l'administration fédérale, la DélFin estime qu'il est indispensable d'adopter une approche axée sur les processus, dépassant les limites d'un seul office ou département. Une vue d'ensemble et des pouvoirs d'instruction supradépartementaux sont nécessaires. Le chancelier de la Confédération et le directeur du secteur TNI indiquent que les compétences qui leur sont confiées en

vertu de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI; RS 172.010.58) sont actuellement suffisantes et qu'ils les utilisent en cas de besoin.

Au printemps 2022, la DélFin s'est penchée sur une première évaluation intermédiaire de la ChF concernant la nouvelle structure organisationnelle. Elle souligne des points positifs, notamment le fait que la collaboration fonctionne et que la compréhension des thèmes liés à la numérisation s'est améliorée au sein de l'administration fédérale, et en particulier au niveau de la direction. Mais elle indique aussi que l'administration a exprimé le souhait de disposer d'une vue d'ensemble des thèmes liés à la transformation numérique dans les offices et de la définition des priorités au niveau de la Confédération. La ChF a identifié un potentiel d'améliorations dans trois domaines en particulier (délégation de nouvelles décisions du Conseil fédéral à la ChF, meilleure exploitation du potentiel de synergies offert par la numérisation grâce à la réutilisation de solutions existantes moyennant le développement de services standard et précision des compétences).

En 2023, la DélFin discutera à nouveau avec le chancelier de la Confédération des questions relatives au pouvoir d'instruction et à l'efficacité du nouveau modèle de pilotage et de gouvernance de l'informatique.

Enfin, la DélFin s'est informée sur un certain nombre de stratégies et de projets liés à la transformation numérique menée au sein de l'administration fédérale, notamment la stratégie actualisée «Réseaux de la Confédération» (cf. ch. 4.4.2) et le projet «Public Clouds Confédération» (cf. ch. 4.1).

En 2014, la DélFin avait adressé des recommandations au Conseil fédéral, dans lesquelles elle demandait 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, de mettre en place une planification interdépartementale à moyen terme et d'adapter les bases légales (cf. annexe). L'OTNI a permis d'atteindre quelques-uns des objectifs de la DélFin (gouvernance et modification des bases légales). D'autres objectifs importants doivent en revanche encore être réalisés. La DélFin abordera ces thèmes avec la ChF en 2023.

### **3.4 Haute surveillance financière sur les projets TNI clés**

Les projets TNI clés sont des projets informatiques de l'administration fédérale qui, en raison des ressources qu'ils mobilisent, de leur portée stratégique, de leur complexité ainsi que de leurs répercussions ou de leurs risques, requièrent une conduite, un pilotage, une coordination et un contrôle renforcés. Le chancelier de la Confédération est compétent pour définir de nouveaux projets clés ainsi que pour prendre acte des rapports de situation semestriels du secteur TNI de la ChF et les transmettre aux organes de haute surveillance parlementaire (DélFin, CdF et Commissions de gestion [CdG]).

Fin 2022, 19 projets de l'administration fédérale centrale étaient menés à titre de projets clés, pour un volume de quelque 6,6 milliards de francs, dont environ les trois quarts de cette somme (près de 4,9 milliards de francs) étaient affectés aux 8 projets clés du DDPS (cf. chap. 4.4.2). Les projets CEBA (Cloud Enabling Bureautique,

cf. chap. 4.1), RZPlus (Sécurisation de la puissance de calcul de MétéoSuisse) et NaDB (Gestion nationale des données) ont désormais également le statut de projets clés.

Dans le cadre de sa haute surveillance financière concomitante, la DélFin suit régulièrement la mise en œuvre et l'évolution des projets TNI clés. Pour ce faire, elle se fonde avant tout sur les rapports de situation TNI, sur les rapports d'audit du CDF ainsi que sur les entretiens qu'elle mène avec des représentantes et représentants des départements et offices compétents.

Le présent chapitre est consacré à la forme des comptes rendus semestriels ainsi qu'à quelques aspects transversaux. Certains projets TNI clés sont traités dans d'autres chapitres du présent rapport (cf. chap. 4.1, 4.4.2 et 4.5).

### *Mesure de l'avancement des projets*

Pour mesurer le plus objectivement possible l'avancement d'un projet clé, on utilise depuis 2015 l'analyse de la valeur acquise, également appelée «méthode de la valeur acquise» (*Earned Value Analysis*). Cette méthode requiert l'établissement d'une planification complète du projet, dans laquelle toutes les activités nécessaires sont identifiées et les dépenses correspondantes soigneusement évaluées. L'analyse de la valeur acquise ne permet pas de se prononcer sur la qualité des résultats du projet.

Pour évaluer les projets clés, le Conseil fédéral et le Parlement doivent pouvoir compter sur le fait que l'analyse de la valeur acquise est correctement appliquée par les responsables de projet, que les indicateurs de respect des délais et des coûts présentés dans les rapports de situation reflètent fidèlement la situation du projet et que l'analyse de la valeur acquise est utilisée non seulement pour le reporting semestriel à la haute surveillance parlementaire, mais aussi comme instrument de pilotage dans les projets eux-mêmes. Il y a trois ans, la DélFin était arrivée à la conclusion que la méthode n'avait pas été appliquée pour tous les projets et qu'elle était en partie utilisée de manière incorrecte. Elle avait alors indiqué qu'une autre méthode pourrait être utilisée à la place de celle de l'analyse de la valeur acquise si elle garantissait des données plus fiables et permettait de fournir des informations adaptées au niveau de la haute surveillance.

Fin 2022, le chancelier de la Confédération a informé la DélFin des mesures planifiées visant à accroître la transparence et la pertinence des rapports de situation. Les prévisions et les indicateurs issus de l'analyse de la valeur acquise doivent être remplacés par des informations plus pertinentes sur l'état d'avancement des projets et les projets clés doivent fournir à l'avenir une estimation claire de l'avancement du projet par rapport à la planification qui a été approuvée, fondée en premier lieu sur la réalisation et l'éventuel report des principales étapes. En outre, il faudra fournir systématiquement des éléments concrets sur la réalisation prévue des objectifs du projet, y compris la matérialisation de l'utilité.

La DélFin prend acte du remplacement prévu de l'analyse de la valeur acquise. Elle s'attend à ce que la nouvelle méthode réponde aux besoins de la haute surveillance parlementaire et, en particulier, d'obtenir des informations fiables, fidèles à la réalité et adaptées à chaque niveau.

## **4 Thèmes principaux par département**

### **4.1 Autorités et tribunaux**

#### **4.1.1 Projet TNI clé CEBA (bureautique en nuage)**

Lors d'une discussion qu'elle a tenue en mai 2022 avec le délégué du Conseil fédéral à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique, la DélFin s'est penchée pour la première fois sur le nouveau projet TNI clé CEBA (bureautique en nuage), qui porte sur l'utilisation de Microsoft 365 dans les unités administratives de la Confédération. Le projet CEBA a été lancé à la suite de la décision de Microsoft de mettre en œuvre une stratégie «cloud first»: à l'avenir, de nombreuses fonctionnalités ne seront plus proposées qu'en nuage. L'introduction de Microsoft 365 n'est pas une simple mise à jour du programme: selon la ChF, elle modifiera la collaboration non seulement au sein de l'administration fédérale, mais aussi avec des tiers.

D'un volume d'environ 28,5 millions de francs, le projet n'atteint pas le seuil des 30 millions de francs définissant les projets TNI clés; toutefois, en raison de sa grande importance stratégique, il est considéré comme un projet TNI clé depuis avril 2022. Avant que la décision de déployer Microsoft 365 ne soit prise, des tests rigoureux sont menés. Si les résultats sont positifs, le Conseil fédéral demandera un crédit d'engagement de 14,9 millions de francs. Si le Parlement l'approuve, la nouvelle solution sera introduite progressivement dans les départements à partir de 2024.

#### **4.1.2 Stratégie d'informatique en nuage**

Le secteur TNI de la ChF est responsable de la stratégie d'informatique en nuage. Lors de discussions avec la ChF et le secteur TNI, la DélFin a évoqué les principales conséquences de l'évolution générale selon laquelle les programmes et les données sont de plus en plus stockés dans des nuages fournis par des entreprises externes. La question de savoir dans quels cas et comment la Confédération peut utiliser la technologie de l'informatique en nuage est donc d'une importance capitale pour la numérisation de l'administration fédérale (cf. chap. 3.3). Par exemple, cette technologie est utilisée dans le cadre du programme SUPERB. Fin septembre 2022, la Confédération a conclu des contrats avec cinq fournisseurs de services infonuagiques dans le cadre du projet «Public Clouds Confédération» (OMC-20007). Le recours à de telles prestations par les départements est facultatif et limité à 110 millions de francs au total.

La Confédération prévoit actuellement quatre niveaux de nuage, en fonction du degré de sécurité nécessaire. Les exigences de sécurité les plus faibles concernent l'utilisation de «nuages publics», sur lesquels peuvent être stockées, par exemple, les données météorologiques de MétéoSuisse, pour lesquelles il n'existe pas de besoins de protection particuliers. À l'autre extrémité de l'échelle, on trouve les données très confidentielles qui sont stockées sur un nuage privé, dans des centres de calcul appartenant à la Confédération. C'est pourquoi la Confédération continuera d'avoir besoin de ses propres centres de calcul.

L'utilisation de l'informatique en nuage soulève diverses questions d'ordre juridique, notamment en matière de protection des données. Par exemple, il faut clarifier si des données personnelles sensibles peuvent également être stockées sur un nuage hébergé à l'étranger ou sur un nuage fourni par une entreprise étrangère. C'est ainsi qu'un recours a été déposé auprès du Tribunal administratif fédéral contre d'éventuelles adjudications de nuages publics par la ChF, recours qui a été porté devant le Tribunal fédéral (TF) [arrêt du Tribunal fédéral 1C-216/2022 du 28.7.2022].

La DélFin salue la volonté d'examiner les conséquences de la technologie infonuagique et d'investir dans cette technologie. Elle ne voit aucune nécessité d'agir dans l'immédiat, mais continuera de suivre l'évolution de la situation, car les décisions qui seront prises et leurs effets revêtent une grande importance pour l'administration fédérale.

## 4.2 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

### *Genève internationale*

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

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

Dans son rapport annuel de situation daté du 18 août 2022, le DFAE signale que depuis 2013, sept organisations internationales ayant leur siège à Genève ont formellement sollicité le soutien de l'État hôte sous la forme de prêts de construction et/ou de rénovation pour un montant total d'environ 900 millions de francs, dont quelque 680 millions de francs à la charge de la Confédération. Le coût total des projets se monte à 1,6 milliard de francs.

Lors de sa séance de début 2022, la DélFin a pris connaissance du fait que le CDF avait rapidement mis un terme à son audit relatif à la gestion des prêts pour les projets immobiliers des organisations internationales. Il n'a pas pu effectuer les contrôles prévus parce qu'il n'a pas eu accès aux informations demandées auprès de deux des trois organisations internationales, ceci malgré le droit de regard inscrit dans les contrats. Les dispositions concernant la surveillance des prêts avaient été introduites dans les années 2014 à 2016, lorsque la FIPOI faisait face à de graves dysfonctionnements. Elles avaient pour but de donner une sécurité au Parlement alors qu'il devait débattre des messages concernant les prêts relatifs à l'UIT, à l'OMC et à l'ONU.

Cette question a été examinée lors de sa séance du mois de mai 2022 avec la présidence du Conseil de fondation de la FIPOI ainsi qu'avec des représentants de la FIPOI



et du DFAE. Selon la FIPOI, le cadre juridique actuel ne permet pas d'exercer un droit de regard ou d'information sur les projets de construction des organisations internationales. Elle estime qu'elle dispose de suffisamment d'informations sur la mise en place des projets de constructions et qu'il n'y a jamais eu de problème, ni de pertes financières depuis 1964, année de création de la FIPOI.

La DélFin a pris connaissance que les mesures introduites en 2016 ne peuvent pas être appliquées, alors que les bases légales n'ont pas changé depuis. Elle constate que des dispositions qui avaient été présentées à l'époque comme importantes ne sont, dans les faits, pas praticables.

La DélFin a approfondi cette thématique lors de son entretien avec le chef du DFAE au mois de septembre. Comme le droit de regard ou droit à l'information mentionné dans les contrats de prêt ne peut pas être appliqué, la DélFin a souhaité savoir quelles sont les mesures actuellement en place pour garantir une utilisation correcte des prêts. La représentation du DFAE a souligné que les relations entre les organisations internationales et l'État hôte sont régies en premier lieu par le droit international public, les accords de siège, la loi sur l'État hôte (LEH; RS 192.12) ainsi que l'ordonnance sur l'État hôte (OLEH; RS 192.121). Les organisations internationales sont des sujets de droit international public et, en tant que tels, sont souveraines. Elles disposent de privilèges et d'immunités. Par les accords de siège, l'État hôte garantit aux organisations internationales l'indépendance, la liberté d'action et la non-ingérence dans leurs affaires intérieures. Malgré leur indépendance, les organisations internationales n'agissent pas sans surveillance. Le chef du DFAE a montré qu'il existe des mécanismes de contrôle tant internes qu'externes qui garantissent la bonne gouvernance et l'utilisation adéquate des prêts octroyés. En tant qu'État membre, la Suisse a donc accès à des informations précises et fiables sur la situation financière des organisations internationales et leur solvabilité. La pratique des 50 dernières années a montré que les risques de défaut de remboursement, bien qu'existants, sont très improbables. Ces risques sont donc connus et assumés.

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

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

#### **4.3.1                Vaccins contre le Covid-19 et facturation des tests**

En 2022, la DélFin a poursuivi son activité de surveillance financière concomitante auprès du DFI sur l'acquisition de médicaments et la prise en charge de prestations de vaccination au moyen de cinq rapports trimestriels (approvisionnement en médicaments, renforcement de la production et du développement de médicaments, financement des nouveaux traitements importants, acquisition de médicaments pour l'immunisation passive en 2022 et prise en charge de prestations de vaccination). La délégation a demandé au DFI d'établir dès 2023 un seul rapport semestriel qui intègre les cinq thématiques.

Début 2022, la DélFin a pris connaissance que l'offensive de vaccination qui a eu lieu du 8 au 14 novembre 2022 avait coûté à la Confédération la somme de 16,7 millions

de francs (crédit de paiement de 96,2 millions de francs dont 50 millions sous forme d'avance). Trente-cinq mille personnes ont été vaccinées durant cette période.

#### *Clause de réserve du Parlement dans les contrats d'acquisition de vaccins*

Début juillet 2022, suite aux constats des CdF relatifs à l'absence de clause de réserve du Parlement dans des contrats conclus avec les fabricants de vaccins contre le Covid-19, la délégation s'est informée des résultats de l'enquête interne du DFI relative aux possibles manquements et des procédures qui les ont provoqués. Elle a signalé à l'OFSP qu'elle ne souhaitait pas pour le moment consulter les contrats d'achats et qu'elle attendait les conclusions de l'enquête administrative.

La DélFin a pris connaissance du rapport d'enquête lors de sa séance du mois de septembre 2022. Le rapport confirme les conclusions de l'enquête interne réalisée début juin 2022 sur mandat du chef du DFI, à savoir que deux des contrats conclus par la Confédération pour l'acquisition des vaccins contre le Covid-19 n'étaient pas couverts par des crédits d'engagement. La gestion et le contrôle des crédits incombent à l'unité administrative à laquelle ont été attribués les crédits, en l'occurrence la Pharmacie de l'armée. Ce sont finalement la rotation de personnel et les lacunes dans l'organisation de crise qui sont à l'origine des erreurs commises dans l'estimation des crédits demandés dans le cadre du supplément Ib au budget 2022.

Le rapport d'enquête a fait l'objet de discussions approfondies lors de l'entretien avec le chef du DFI qui a eu lieu lors de la séance du mois de novembre. La DélFin va examiner en 2023 le suivi de la mise en œuvre des dix recommandations émises dans le rapport.

#### *Facturation des tests Covid-19*

Lors de l'entretien avec le chef du DFI du mois de novembre 2022, la DélFin a également traité la question des fraudes découvertes dans le processus de facturation des tests Covid-19. Le rapport du CDF «COVID-19: Prüfung des Abrechnungsverfahrens bei den Testkosten – Bundesamt für Gesundheit» (audit n° 22627) montre que l'OFSP a certes su garantir durant la pandémie les capacités de tests en traitant les décomptes de coûts dans le cadre des structures prévues par la loi sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), mais qu'il doit désormais redoubler ses efforts visant à découvrir ou prévenir les paiements injustifiés.

Comme c'est le cas pour toutes les prestations liées au Covid-19, la DélFin accorde une très grande importance à la lutte conséquente et systématique contre les abus. Cette question a été également soulevée par l'interpellation 22.4126 «Tests Covid-19. Faire la lumière sur les décomptes frauduleux» déposée par Peter Hegglin.

Compte tenu de l'importance de ce dossier et des sommes conséquentes en jeu (les coûts de dépistage se sont élevés jusqu'à présent à 4,4 milliards de francs), la délégation a demandé dans un courrier adressé au Conseil fédéral que ce dernier veille à l'élaboration d'un concept global et efficace de lutte contre les abus et des analyses transversales sur les fournisseurs de prestations ainsi qu'à sa rapide mise en œuvre. La délégation souligne qu'il est indispensable d'identifier les erreurs et les abus de manière proactive et systématique. Les signalements effectués par des personnes externes constituent certes un complément efficace, mais ne peuvent pas remplacer les

analyses systématiques effectuées sous la direction technique de l'OFSP. Ce dernier prend acte de la recommandation de la DélFin concernant la facturation des tests COVID-19 et souligne qu'il accorde lui aussi une grande importance à la mise en œuvre d'une stratégie conséquente et systématique visant à lutter contre les abus. La DélFin poursuivra son travail dans ce domaine et examinera la stratégie globale élaborée par l'OFSP.

### **4.3.2 Réorganisation de l'Autorité de surveillance des fondations (ASF)**

Rattachée au Secrétariat général du DFI, l'ASF est chargée de la surveillance sur les fondations classiques exerçant leurs activités en Suisse ou à l'étranger. Elle a pour tâche prioritaire de veiller à ce que les fondations qui lui sont assujetties utilisent leur fortune conformément au but défini dans leurs statuts. Fin 2021, l'ASF avait sous sa surveillance 4860 fondations (soit 36 % des 13 500 fondations que compte la Suisse) et veillait à une utilisation adéquate des 40 milliards de francs de fortune de ces fondations (état en 2018). Elle comptait 23,3 postes de travail à plein temps et disposait d'un budget de dépenses de 3,96 millions de francs.

Depuis plus de dix ans, l'ASF est confrontée à d'importants retards dans le suivi des dossiers. La DélFin a pris connaissance lors de sa séance des 7 et 8 juillet 2022 du rapport du CDF «Audit de la réorganisation de la surveillance fédérale des fondations» (audit n° 21267). Les travaux du CDF ont fait état d'importants arriérés de travail qui s'élevaient au moment des contrôles à six années-personnes. Le CDF avait déjà constaté des retards significatifs dans ses deux précédents audits effectués en 2010 (audit n° 10367) et en 2017 (audit n° 15570).

Le 21 novembre 2022, la DélFin a abordé ce sujet lors de l'entretien avec le chef du DFI. Elle a pris connaissance avec satisfaction que le département a pris plusieurs mesures pour mettre en œuvre les recommandations émises par le CDF. Il est ainsi prévu d'augmenter le personnel de 5,5 équivalents plein temps d'ici 2026 pour tenir compte de l'évolution du nombre de fondations sous surveillance. La mise en service du système numérique eESA le 18 mai 2022 a permis de commencer l'assainissement du portefeuille (suppression des fondations inactives). L'ASF a également intensifié ses échanges avec les autorités cantonales de surveillance des fondations. Enfin, la numérisation de l'ensemble de ses archives a débuté en octobre 2022 et devrait être finie en 2024. Le DFI prévoit aussi de clarifier le mandat de l'ASF dans le domaine de la fiscalité, du blanchiment d'argent et de la gestion de fortune lorsque la situation se sera stabilisée.

La DélFin considère que les importants arriérés de travail doivent être rapidement résorbés pour que l'ASF puisse effectuer son travail. Elle est également préoccupée par les risques encourus et sur le plan d'une éventuelle responsabilité. Une réduction des cas en suspens et la mise en place d'une approche axée sur les risques permettront d'accorder plus d'attention aux dossiers importants.

La DélFin a ainsi décidé de suivre ce dossier de manière plus étroite et d'être directement informée sur la réduction du nombre de dossiers en suspens. Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, elle a demandé à recevoir un rapport dans lequel le DFI

présentera les chiffres et l'évolution de la situation par rapport au dernier audit du CDF et jusqu'au 31 mars 2023 en ce qui concerne les arriérés de travail, le nombre de fondations contrôlées par l'ASF, le nombre de fondations par collaborateur juridique, le nombre de dossiers en suspens, le nombre de cas traités, le montant de la fortune des fondations, le nombre de fondations considérées à risque, le nombre de fondations inactives qui ont été liquidées ainsi que le nombre de fondations n'ayant pas d'impact national qui ont été transférées aux cantons. La DélFin continuera à suivre ce dossier avec attention en 2023.

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

##### **4.4.1 Pharmacie de l'armée et crédit COVID-19**

Au début de la pandémie de coronavirus, le Conseil fédéral a chargé la Pharmacie de l'armée, qui fait partie de la Base logistique de l'armée (BLA), d'acquérir et de stocker des masques de protection et du matériel sanitaire pour le secteur de la santé et pour la population, en plus de sa mission première. Depuis le printemps 2020, la DélFin suit de près la gestion du crédit COVID-19 correspondant par la BLA. En 2022, la DélFin a traité quatre rapports trimestriels de la Pharmacie de l'armée et a eu un entretien avec la cheffe du DDPS.

Depuis le début de la pandémie, la mission de la BLA est devenue de plus en plus complexe, en dépit des améliorations constamment apportées par la Pharmacie de l'armée en matière d'acquisition, de stockage et de gestion des masques de protection et du matériel sanitaire. Les décisions de l'OFSP ont une influence sur le crédit octroyé à la BLA. S'agissant de la distribution gratuite — négociée et conclue par l'OFSP — de doses de vaccin excédentaires par l'intermédiaire de l'initiative COVAX ou directement auprès des pays intéressés, le crédit correspondant du DDPS doit être transféré au DFAE, car seul le DFAE possède la compétence légale nécessaire à cette fin. Les coûts de stockage et d'élimination des doses de vaccin entreposées à l'étranger sont pris en charge dans le cadre du centre de coûts de l'OFSP destinés à l'exécution de la loi sur les épidémies (LEp). Ils ne sont pas imputés au crédit d'engagement du DDPS. Il est donc plus difficile d'avoir une vue d'ensemble sur le nombre de doses de vaccin achetées, sur les doses disponibles ou sur celles qui ont été détruites ou transférées, ainsi que sur les coûts totaux. Parfois, les engagements pris par l'unité administrative responsable du crédit n'étaient pas apparents (cf. chap. 4.3.1).

La nature des tâches que la Pharmacie de l'armée devrait remplir à l'avenir a été déterminée dans une nouvelle vision de son futur rôle. Depuis fin 2021, des travaux de mise en œuvre de sa nouvelle orientation sont progressivement mis en œuvre. À cet égard, le transfert de tâches en lien avec le COVID-19 (concernant les vaccins, les sets de vaccins, les médicaments) de la Confédération vers les canaux commerciaux constitue une étape importante. S'agissant des vaccins, le marché civil ne peut pas encore assumer les tâches d'approvisionnement et de logistique et les grands fabricants de vaccins souhaitent que leurs livraisons soient destinées exclusivement à des pays. En ce qui concerne les médicaments, le transfert a déjà partiellement eu lieu;

pour les sets de vaccins, il était prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2023. En juin 2022, le Conseil fédéral a décidé qu'à partir de 2023, la Confédération renoncerait à l'acquisition subsidiaire de matériel sanitaire destiné à alimenter le système de santé suisse, soutenant de ce fait la voie désormais empruntée. En septembre 2021, l'OFSP a informé les cantons qu'ils devaient conserver des quantités minimales de matériel de protection durant 30 jours pour pouvoir approvisionner le système de santé (plan de pandémie). La Confédération stockera en outre du matériel de protection pour 30 jours supplémentaires afin de pouvoir soutenir les cantons si la situation l'exige. En cas de nouvelle pandémie, les éventuelles dispositions prises par la Confédération vis-à-vis de la population devraient à l'avenir relever de la responsabilité de l'OFAE et le DDPS continuera à déterminer les besoins en matériel de protection contre la pandémie ou ceux en matériel sanitaire général destiné à l'armée et à l'administration fédérale.

La DélFin a pris acte du fait que le Conseil fédéral part du principe qu'à l'avenir, les cantons assumeront davantage leurs compétences conformément au plan de pandémie. Toutefois, la DélFin n'a pas formulé ses doutes à ce sujet ni sous forme de recommandations, ni sous forme de suggestions, étant donné que les CdG suivent activement la situation dans le cadre de plusieurs enquêtes.

C'est pourquoi la DélFin a décidé, à partir de 2023, de ne plus demander à la Pharmacie de l'armée qu'elle lui présente des rapports trimestriels; en lieu et place, elle lui demandera un rapport annuel relatif au crédit COVID-19.

#### **4.4.2 Projets informatiques et transformation numérique**

Fin 2021, la DélFin a institué une sous-délégation (sous-délégation DDPS) en la chargeant, pendant un an, de suivre les projets les plus importants et les projets TNI clés du DDPS dans le cadre de la haute surveillance financière. La sous-délégation DDPS ne dispose d'aucun pouvoir de décision. Elle se compose de deux membres de la DélFin et le CDF y intervient à titre consultatif. En 2022, la représentation du Secrétariat général du DDPS a été en contact étroit avec la sous-délégation et a assisté aux discussions.

La sous-délégation DDPS s'est réunie à cinq reprises. Lors des séances de la DélFin, la sous-délégation a informé cette dernière de ses activités et de ses conclusions en lui remettant des procès-verbaux et en lui faisant rapport par oral. En fin d'année, elle a remis à la DélFin un rapport succinct contenant ses principales constatations et propositions.

Lors de plusieurs entretiens, elle s'est fait expliquer les interdépendances entre les différents projets et systèmes du DDPS. Un retard dans un projet ou une modification de son contenu peut aisément se répercuter sur un ou plusieurs autres projets. Dans un tel cas, le projet concerné influence le calendrier et les coûts des autres projets.

À plusieurs reprises, la sous-délégation s'est également posé la question de la nécessité d'un projet ou d'un système en particulier, et a cherché des synergies, sans résultat concret. Les efforts de la sous-délégation ont toutefois contribué à améliorer la vue d'ensemble des nombreux projets au sein du DDPS. À partir de 2023, des récapitulatifs des portefeuilles seront dressés pour chaque unité administrative du DDPS. Ils

feront état des interdépendances entre les projets et serviront de base au pilotage des ressources.

Fin 2022, la DélFin a décidé de prolonger d'un an le mandat de la sous-délégation. Celle-ci peut ainsi vérifier si les décisions annoncées sont mises en œuvre et si des progrès sont réalisés.

#### *Dissociation des ressources*

Dans le cadre de deux entretiens, la sous-délégation DDPS s'est penchée sur le problème des ressources au sein de la BAC. En été 2022, le chef de l'armée a présenté ses plans de dissociation des technologies de l'information et de la communication militaires et civiles, sur lesquels la DélFin s'est penchée à son tour. Ces plans prévoient de prioriser les projets, de garantir le financement auprès des services demandeurs et de mettre le personnel correspondant à disposition.

Le CDF a examiné la gestion des ressources de la BAC. Il a présenté son rapport d'audit 22125 à la DélFin, avant de le porter à la connaissance du public. En 2021, la BAC n'a pas pu répondre à la moitié environ des impératifs des projets, ce qui a entraîné des reports ou des retards dans les projets concernés. Le CDF a relevé des lacunes importantes dans le premier projet de nouveau rapport relatif aux portefeuilles. Entre autres, ce rapport ne faisait pas encore état des conséquences sur la répartition en deux sous-portefeuilles, BAC et commandement Cyber (Cdmt Cyber). Le CDF estime que la nouvelle planification globale des TIC, qui inclut le portefeuille «Infrastructure TIC existante» (BAC) et le portefeuille «Mise en place de la nouvelle plateforme de numérisation» (Cdmt Cyber), se prête bien à la gestion des ressources.

#### *Dissociation des prestations informatiques de base du DDPS*

Le programme TNI clé de dissociation des prestations informatiques de base au DDPS comprend deux phases. La première (2019–2026) consiste à transférer le service informatique standard Bureautique de la BAC à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Elle a pu être menée à bien à fin mars 2022, à l'exception des travaux de dissociation concernant le groupement Défense. La dissociation du groupement Défense a été lancée plus tard et a nécessité la réalisation de plusieurs projets non prévus à l'origine. Cela s'explique par l'évolution du contexte depuis la validation du programme, en 2019 (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 165, ch. 5.3.2): cela a entraîné la prolongation du projet et des coûts supplémentaires, de sorte que les coûts du programme, qui s'élèvent au total à 114 millions de francs, sont nettement plus élevés que prévu. La mise en œuvre va nécessiter un crédit d'engagement de 61 millions de francs, lequel a été approuvé par le Parlement dans le cadre du budget 2023 (22.041, tome 1, p. 85).

La seconde phase porte sur la migration des applications spécialisées de base, dans l'optique de la mise sur pied du futur Cdmt Cyber. Cette phase, qui prévoit la dissociation des applications métier, sera mise en œuvre dans le cadre d'un projet distinct. La stratégie ayant été achevée et approuvée, la mise en œuvre peut commencer. Selon le rapport d'état au 30 juin 2022, les coûts planifiés pour la mise en œuvre sont inclus dans la demande pour la 2<sup>e</sup> phase du programme.

Dans son rapport d'audit 22102 relatif à ce projet clé, le CDF constate que l'absence de bases architecturales au niveau du DDPS et du groupement Défense complique le travail du programme. Aucune analyse n'a été réalisée pour montrer quelles exigences architecturales et techniques devaient être mises en œuvre pour que les processus opérationnels de l'armée soient garantis pendant et après la dissociation. L'absence de directives architecturales entrave en outre la réduction prévue des applications TIC coûteuses, à haute disponibilité et pertinentes pour l'engagement.

Grâce au rapport semestriel sur le projet clé, la DélFin (ainsi que les CdF et les CdG) a appris que la mise en œuvre du projet avait pris du retard au sein du groupement Défense et que des projets supplémentaires étaient nécessaires en raison des prescriptions de sécurité. Les coûts qui en découlaient ont été communiqués en juin 2022 au Conseil fédéral, qui en a informé le Parlement dans son message du 17 août 2022 sur le budget 2023. Jusqu'à présent, aucun moyen d'identifier et de chiffrer à temps, de manière générale, les coûts résultant de retards ou de projets supplémentaires nécessaires n'a pu être présenté à la DélFin.

### *Projets les plus importants*

Tous les six mois, le DDPS établit une liste de ses projets les plus importants et la transmet à la DélFin. Cette liste présente une évaluation des projets par la direction ou le mandant de projet sur les points suivants: «objectifs», «finances», «personnel» et «durée». Parmi les projets figurent notamment les projets TNI clés du DDPS, qui sont toutefois suivis par la DélFin dans le cadre de dossiers séparés. La sous-délégation a pris note du fait que, à partir de l'année prochaine, le DDPS publierait ces projets. Le DDPS informe déjà activement le public sur le programme Air2030 et l'évaluation de Mitholz.

Le CDF a prévu plusieurs audits du programme Air2030. En 2022, il a présenté le rapport d'audit sur la gestion des risques de ce programme. La Commission des finances du Conseil national (CdF-N), notamment, s'est penchée sur ce rapport, concentrant son attention sur les différents avis concernant le prix fixe de l'avion de combat F-35. La DélFin a pris acte du fait que le Conseil fédéral n'identifie aucun risque financier lié à l'acquisition de l'avion de combat F-35. Les CdG suivent activement certains projets d'Air2030.

### *Système de communication mobile de sécurité à large bande*

Actuellement, le système de communication mobile de sécurité à large bande (CMS) n'est ni un projet clé, ni un projet important du DDPS. L'OFPP est chargé de renouveler la technologie des systèmes radio, de réduire le risque de panne des systèmes et de les faire passer à la communication numérique à large bande. La phase d'initialisation a été achevée début 2019 et la phase de conception a été approuvée et libérée. Cette phase comprend l'élaboration de bases, d'études de faisabilité et d'options prêtes à faire l'objet d'une décision en vue de l'introduction d'un système uniforme dans toute la Suisse. Un rapport sera soumis au Conseil fédéral en 2023. Le CDF a examiné le projet en 2021 et a recommandé, entre autres, que l'OFPP procède à un essai pilote. La sous-délégation DDPS a retenu des discussions qu'un essai pilote avait eu lieu dans les cantons et que l'OFPP présenterait un rapport d'ici l'été 2023. Sur la

base de ce rapport, le Conseil fédéral pourra décider de la suite à donner à la procédure.

### *Maintien de la valeur de Polycom*

Le projet TNI clé pour le maintien de la valeur du système radio de sécurité Polycom jusqu'en 2030 (Polycom 2030) a été lancé en 2015. Polycom est le réseau radio de sécurité des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité qui couvre l'ensemble du territoire suisse. Une part considérable du système doit être remplacée en raison des évolutions technologiques, afin de garantir sa durée d'utilisation jusqu'en 2030 (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 165, ch. 5.3.5).

La sous-délégation a discuté du projet Polycom 2030 à chacune de ses séances. Le projet accuse un retard important et l'OFPP doit suivre de près le travail du fournisseur. Les projets pilotes ont révélé de nombreuses lacunes, si bien que le déploiement à l'échelle nationale a dû être reportée à plusieurs reprises, comme ce fut déjà le cas en 2021. En octobre 2022, le feu vert a été donné, même si plusieurs défauts subsistent. La sous-délégation continuera de suivre les effets sur le déploiement en cours. La DélFin tient à ce que ces retards n'occasionnent aucun coût supplémentaire pour la Confédération.

### *RDS+*

La mise en œuvre du projet de Système national d'échange de données sécurisé (SEDS) a été provisoirement restreint au Réseau de données sécurisé (RDS) et au Système d'accès aux données (SAD). Le projet TNI clé s'appelle désormais RDS+. Le RDS doit garantir l'échange de données à large bande entre les partenaires impliqués dans la protection de la population, tout particulièrement en cas de catastrophe ou de situation de crise. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en réseau les protocoles Internet du projet SAD (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 165, ch. 5.3.4).

La mise à jour de la stratégie «Réseaux de la Confédération» a permis de clarifier les prestations fournies pour le RDS. Cette stratégie prévoit que l'infrastructure informatique de l'armée est également mise à la disposition des services du Réseau national de sécurité et donc de la protection de la population. La DélFin se penchera sur la libération de la deuxième tranche du crédit d'engagement par le Conseil fédéral en 2023.

### *Centres de calcul*

Le DDPS a décidé de subdiviser le projet TNI clé «Centres de calcul DDPS/ Confédération 2020» en deux sous-projets («Immobilier» et «Architecture et infrastructures informatiques» [A&I]), car les centres de calcul en tant que tels sont soit construits (FUNDAMENT et CAMPUS), soit à construire (KASTRO II). Le sous-projet A&I prévoit le développement de l'architecture informatique en vue de l'interconnexion des centres de données et de l'exploitation automatisée des systèmes informatiques pour la nouvelle plateforme de digitalisation. L'un des défis consiste à garantir les ressources humaines nécessaires à l'exploitation et au développement de la plateforme. La situation devrait s'améliorer grâce à la dissociation des ressources (BAC/OFIT/Cdmt Cyber; cf. ci-dessus).



Le chef du projet a expliqué à la sous-délégation que ce problème de personnel était jugé critique depuis longtemps, précisément parce que le projet est pertinent pour la mise en place de la nouvelle plateforme de numérisation à l'intention du Cdmt Cyber. Si la mise en exploitation de la plateforme est retardée, le nouveau Cdmt Cyber ne peut pas fonctionner.

#### 4.4.3 Service de renseignement de la Confédération (SRC)

La Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) et la DélFin coordonnent ensemble la haute surveillance relative à la sécurité de l'État et au SRC, conformément à la convention du 6 décembre 2006 (état au 1.11.2011). Lesdites délégations s'échangent également des informations utiles à ce sujet. En 2016, elles ont conjointement chargé le CDF de procéder à des audits annuels auprès du SRC et de fedpol (observations, engagements spéciaux, protection des témoins) au sens de l'art. 5 LCF.

Durant l'année sous revue, le CDF a mené un audit auprès du SRC et de fedpol sur leur collaboration en matière d'acquisitions dans le domaine de la sécurité. Entre 2014 et 2021, chacune des deux entités a acquis des produits et des prestations liés à la sécurité. Le CDF a remarqué des potentiels de synergie en la matière. Le groupe de travail interdépartemental «Acquisitions relevant de la sécurité» joue un rôle clé à cet égard.

Début 2022, des irrégularités ont été découvertes au SRC dans le cadre d'un mandat de conseil. Afin d'éclaircir les faits, le DDPS a lancé une enquête administrative, dont le rapport a été publié le 1<sup>er</sup> décembre 2022 par le ce même département dans un communiqué de presse. Dans cette affaire, la DélFin a coordonné ses activités avec la DélCdG et a chargé le CDF d'examiner le domaine des contrats de prestations de service du SRC et de présenter un rapport à la DélFin en 2023. Le CDF a accepté ce mandat.

En janvier 2022, le DDPS a demandé à ce qu'une nouvelle enquête administrative soit menée concernant la collecte de renseignements du SRC entre 2015 et 2020. En effet, des hackers étrangers ont lancé des cyberattaques contre la Suisse ou contre des installations étrangères en utilisant des infrastructures informatiques suisses de façon illégale. Le SRC a mené une enquête interne sur ces événements en 2021. En janvier 2022, le DDPS a informé le Conseil fédéral et les autorités de surveillance des conclusions de cette enquête ainsi que de l'ouverture d'une enquête administrative. La DélFin a été informée de cette enquête lors de l'entretien annuel avec la cheffe du DDPS et en a reçu le rapport complet en septembre 2022. Puisque le rapport final a été classifié, le DDPS en a publié un résumé le 12 décembre 2022. Le responsable de l'enquête a conclu que le SRC avait mal interprété la situation sur le plan juridique en omettant de tenir compte de certaines dispositions légales relatives aux télécommunications lors de l'acquisition et du traitement des données. La cheffe du DDPS a chargé le SRC de mettre en œuvre les recommandations émises. La révision de la loi sur le renseignement intégrera les propositions d'amélioration du rapport final relatif au domaine Cyber.

La DélFin a pris connaissance de la visite d'information effectuée par la CdF-N en août 2022 auprès du SRC, ainsi que des discussions menées dans le cadre du compte

d'État 2021 sur l'augmentation des effectifs et celles en cours concernant une réorganisation au SRC.

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

### **4.5.1 Projet TNI clé DaziT**

Depuis 2016, la DélFin s'occupe du projet TNI clé DaziT, qui vise à simplifier, harmoniser et numériser en continu la perception des droits de douane et des redevances et les processus douaniers (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 1625, ch. 5.4.2). La DélFin a discuté de l'avancement de DaziT lors de ses séances de mai et de novembre. Les deux fois, les responsables ont déclaré que DaziT était sur la bonne voie. La DélFin est arrivée à la même conclusion.

Lors de la séance de mai, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) a souligné que le projet DaziT était mis en œuvre sans interruption de l'activité, ce qui représente un grand défi. Le projet Passar 1.0, qui vise à numériser la gestion du trafic de marchandises, suscite des discussions. L'économie a demandé à disposer de plus de temps pour passer des systèmes actuels au nouveau système. L'OFDF et les milieux économiques se sont mis d'accord pour prévoir une période transitoire de 12 ou de 18 mois. La DélFin jugeait une période de 18 mois trop longue. Lors de la séance de novembre, l'OFDF a expliqué que la période de transition convenue serait de 12 mois, ce que la DélFin trouvait acceptable en raison des faibles surcoûts.

Dans son message relatif au programme DaziT, le Conseil fédéral estimait que l'économie épargnerait 125 millions de francs par an. Lors de la séance de novembre, la DélFin a été informée que la simplification des processus pourrait permettre à l'économie d'épargner jusqu'à 209 millions de francs par an (état en novembre 2022). Grâce aux gains de productivité, les effectifs pourront être réduits, après une augmentation temporaire pour la mise en œuvre de DaziT. Le chef du DFF a expliqué que l'OFDF était sur la bonne voie pour ce qui est des économies réalisées à l'interne. Il estime que la mise en œuvre de DaziT permettra de libérer 300 postes. Dans son rapport d'audit 22536 consacré au projet TNI clé DaziT, et plus précisément au système de gestion du trafic des marchandises «Passar», le CDF souligne toutefois que la nouvelle loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF est une condition impérative. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, compétente sur la question, est entrée en matière sur le projet le 14 novembre 2022.

Le programme DaziT transformera l'OFDF en profondeur, en particulier dans le domaine du personnel et de ses tâches. Les professions de «garde-frontière» et de «spécialiste de douane» ont été remplacées par le nouveau profil professionnel de «spécialiste en douane et sécurité des frontières». Ce profil a été rangé par l'OFPER dans la classe de salaire 17, car il répond à des exigences professionnelles plus élevées et nécessite une formation plus vaste. L'ancienne fonction de spécialiste de douane a été rétrogradée d'une classe. Les titulaires actuels toucheront le même salaire qu'avant, conformément à la solution transitoire d'usage à la Confédération. La transition vers les nouvelles fonctions durera jusqu'en 2030 et entraînera certains surcoûts, qui seront

compensés à moyen terme. La DélFin a pris acte de ces décisions et n'a pas identifié de nécessité d'intervention.

La mise en œuvre de programmes informatiques de grande envergure comme DaziT ne peut réussir que si les bases juridiques concernées sont également modifiées à temps. Un audit du CDF (20287) a révélé en 2021 que le projet DaziT avait échoué à ce problème dans la collaboration entre l'OFDF et l'OFJ, compétent en matière de législation. Les difficultés rencontrées s'expliquent en partie par le fait que, dans pareil projet, il faut modifier les bases méthodologiques afin de pouvoir adapter ensuite les bases légales, par exemple dans le domaine de la protection des données (cf. rapport d'activité 2021). La DélFin a été informée de l'état des travaux. Elle a constaté que ces derniers avaient été achevés plus tard que prévu. Pour la DélFin, les bases méthodologiques doivent être adaptées en permanence, de manière à favoriser – et non à entraver – la mise en œuvre rapide des programmes informatiques. De plus, elles doivent être appliquées de manière systématique.

#### 4.5.2 **Projet TNI clé SUPERB**

Depuis 2017, la DélFin suit le programme SUPERB, grâce auquel les systèmes SAP de l'Administration fédérale passeront au nouveau logiciel SAP S/4HANA (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 1625, ch. 5.4.1). Les discussions avec les personnes responsables ainsi que les rapports relatifs aux projets TNI clés ont montré que dans l'ensemble, la mise en œuvre du programme était en bonne voie. En 2022, les thèmes essentiels ont été l'adaptation de la procédure de déploiement pour la mise en œuvre de SUPERB ainsi que la gouvernance. La DélFin a pris connaissance de quatre rapports du CDF.

Fin 2021, les responsables du programme SUPERB ont modifié la manière de procéder à la mise en œuvre de SUPERB et ont décidé d'agir par étapes (procédure «step by step»). Selon l'administration, les objectifs définis dans le message SUPERB (19.079, FF 2020 599) pourront ainsi être atteints et les risques, jusqu'alors élevés dans le programme, pourront être considérablement réduits. La réalisation se déroule en trois étapes. La première étape a eu lieu en mai 2022 avec le passage à la nouvelle banque de données SAP HANA. Parallèlement, le système existant SAP ECC 6 a été mis en exploitation sur le nouveau serveur à haute disponibilité. La deuxième étape doit durer du 3<sup>e</sup> trimestre 2022 au 4<sup>e</sup> trimestre 2023 et verra les processus de soutien passer au nouveau logiciel SAP S/4. Selon la direction du programme, cette étape est très délicate, puisqu'elle entraîne un nombre important de standardisations et de modifications, et donc de migrations de données subséquentes. La direction du programme a par conséquent décidé de limiter les modifications au minimum nécessaire et utile, à savoir au noyau du produit minimum viable (Minimum Viable Product ou MVP). Il s'agit d'un autre changement important, qui signe l'abandon du principe précédent («autant que possible ensemble»). La mise en service du noyau MVP est planifiée dans le cadre des travaux de maintenance prévus à l'automne 2023. Cette deuxième étape permettra d'exploiter d'autres potentiels en termes d'utilité et de synergie. L'uniformisation et le pilotage centralisé du plan comptable ainsi que la centralisation de la gestion des données de base dans de nombreux domaines font partie

des nouveautés. Dans une troisième étape, qui devrait avoir lieu d'ici 2025, le système sera étendu à la solution cible (noyaux cibles). La nouvelle solution d'approvisionnement est au cœur de cette étape, mais des nouveautés sont également prévues dans de nombreux autres domaines. À sa séance de mai, la DélFin s'est penchée sur cette modification, déjà adoptée sans opposition par les sous-commissions 1 de la CdF, et en a pris acte.

La DélFin et la CdF ont discuté à maintes reprises de la gouvernance du programme SUPERB. Lors de l'approbation du crédit d'engagement, les CdF ont obtenu que le mandant du programme SUPERB dispose d'un droit de donner des directives en cas de divergences. Pour la DélFin, il est important que la gouvernance soit également clairement réglée pour l'exploitation ultérieure des systèmes SAP, afin que les synergies et la standardisation obtenues grâce au déploiement de SUPERB ne soient pas réduites à néant ultérieurement par des modifications non concertées des systèmes mis en place. La DélFin a discuté de la question avec le chef du DFF et avec le mandant du programme SUPERB à sa séance de novembre. Celui-ci a précisé qu'il n'avait jamais eu à faire usage de son droit de donner des instructions, car il avait toujours été possible de prendre des décisions communes. Il a aussi indiqué que des règles de gouvernance allaient être élaborées pour l'exploitation ultérieure des applications SAP, ce dont la DélFin a pris acte avec satisfaction.

La DélFin s'est aussi penchée sur quatre rapports du CDF traitant du programme SUPERB (21313, 21535, 21451, 2247). Dans ceux-ci, un potentiel d'amélioration a été identifié dans différents domaines. Les unités administratives concernées ayant accepté les recommandations du CDF, la DélFin n'a pas jugé qu'elle devait agir et a pris acte des rapports.

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

### **4.6.1                COVID-19: indemnité en cas de RHT**

Se fondant sur l'art. 90a, al. 3, de la loi sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0), le Parlement a prévu, pour l'année 2022, un financement additionnel extraordinaire de 800 millions de francs en faveur du fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC) pour le versement des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT). Selon l'estimation du DEFR, les indemnités effectives s'élevaient à quelque 400 millions de francs en 2022.

Le montant élevé des prestations versées, le grand nombre d'autorisations et l'accès facilité aux RHT entraînent un risque d'abus non négligeable. C'est pourquoi la DélFin a mené des entretiens avec le chef du DEFR et des représentantes et représentants du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Il y était principalement question de la procédure de décompte sommaire, du paiement rétroactif des indemnités de vacances et jours fériés (IVJF) ainsi que des contrôles dans le cadre de lutte contre les abus.

### *Procédure de décompte sommaire*

Entre le printemps 2020 et le printemps 2022, une procédure de décompte sommaire a été appliquée pour le versement des IRHT en raison de la pandémie. Depuis l'automne 2020, la DélFin a exigé à plusieurs reprises que cette procédure soit abandonnée, car elle comportait des risques financiers importants en raison des données forfaitaires fournies par les entreprises. Avec la procédure sommaire, l'indemnisation a été parfois plus élevée et parfois moins élevée que si l'on avait appliqué la procédure ordinaire (cf. rapport d'activité 2021 de la DélFin, FF 2022 1625, ch. 5.5.3). Toutefois, la procédure ordinaire est à nouveau en vigueur depuis avril 2022. La DélFin a expressément salué la décision du Conseil fédéral, tout en regrettant que celui-ci n'ait pas renoncé plus tôt à prolonger la procédure sommaire.

### *Paiement rétroactif des IVJF*

Mi-novembre 2021, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt concernant la prise en compte des IVJF lors du calcul des IRHT des employées et employés payés au mois pendant la durée de validité de la procédure sommaire de décompte. Au printemps 2022, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre l'arrêt avec effet rétroactif pour les années 2020 et 2021. Il a évalué les coûts supplémentaires à 2,1 milliards de francs au maximum pour le cas où toutes les entreprises concernées déposeraient des requêtes. Afin de financer le paiement rétroactif, le Parlement a autorisé un crédit supplémentaire lors de la session d'été 2022, à condition qu'aucun intérêt moratoire ne soit versé.

Fin janvier 2023, le DEFR a confirmé que les entreprises concernées n'avaient pas toutes déposé des requêtes de remboursement des IVJF et que 506 millions de francs avaient été utilisés sur ce crédit. L'AC a répondu à la volonté du Parlement et ne verse pas d'intérêts de retard sur les paiements rétroactifs des IVJF.

En 2022, la DélFin s'est principalement intéressée à la manière de garantir que les entreprises éligibles ne soient pas indemnisées plusieurs fois si elles perçoivent simultanément des IRHT d'une part, et des aides financières cantonales à fonds perdu pour cas de rigueur ou des aides financières de la Confédération dans le domaine de la culture et du sport d'autre part. Elle a demandé la réduction des droits correspondants ou le remboursement des sommes perçues en cas de déclaration incomplète ou incorrecte. Elle s'attendait par ailleurs à ce que le Secrétariat à l'Economie (SECO) ou les entreprises qu'il a mandatées effectuent des contrôles par sondage directement auprès des entreprises concernées.

Le DEFR et le SECO ont informé la DélFin du contexte et des mesures prises. Il n'existe aucune base légale de calcul du paiement rétroactif des IVJF en cas de recours à d'autres aides COVID-19 (culture, sport, aides cantonales). En ce qui concerne les aides COVID-19 fédérales (culture et sport), le paiement rétroactif des IVJF n'a en règle générale pas donné lieu à une double indemnisation. Pour les années 2020 et 2021, les aides fédérales ont été calculées sur la base des chiffres d'affaires annuels réalisés avant la crise. En 2022, elles n'ont été accordées que le premier semestre. Les premiers paiements rétroactifs n'ont été effectués qu'après la mi-juillet 2022. Il n'existait pas non plus de risque d'indemnisations multiples pour les aides cantonales à fonds perdu pour cas de rigueur (cf. chap. 4.6.2).

Entre le 7 juillet et le 31 décembre 2022, les entreprises concernées pouvaient déposer leurs demandes par voie électronique sur le portail travail.swiss. Elles devaient indiquer dans le formulaire si elles bénéficiaient d'autres mesures de soutien COVID-19 et confirmer que toutes les informations qu'elles avaient fournies étaient complètes et véridiques. Les conséquences pénales en cas d'infraction étaient indiquées dans le formulaire. Une solution informatique, qui signalait les écarts entre le décompte initial et le nouveau décompte ainsi que les données non plausibles, soutenait la caisse de chômage (CCh) dans la vérification des nouveaux décomptes. Les cantons responsables du versement des aides à fonds perdu ont reçu du SECO, sur demande, des listes spécifiques à chaque canton indiquant quelles entreprises du canton ont reçu des paiements rétroactifs, pour quelles années et pour quel montant. Enfin, dans le cadre des contrôles de l'employeur, on vérifie également si des paiements rétroactifs ont été effectués de manière indue. Le décompte correspondant est alors corrigé.

### *Lutte contre les abus*

Le service de révision de l'AC enquête sur les annonces d'abus depuis le milieu de l'année 2020. En raison du volume important des paiements, des inspecteurs et inspectrices supplémentaires pour les contrôles de l'employeur et des juristes sont temporairement déployés pour soutenir toute procédure judiciaire afin de lutter contre les abus. Jusqu'à fin 2022, les contrôleurs et contrôleuses ont demandé le remboursement d'environ 90 millions de francs de prestations indûment perçues dans le cadre de plus de 560 contrôles effectués auprès d'entreprises, les révisions effectuées ayant coûté environ 8 millions de francs. Une part importante des demandes de remboursement trouve son origine dans des informations reçues notamment par le CDF en tant que service de signalement de la Confédération. Il est possible de demander le remboursement de prestations illégalement perçues jusqu'à cinq ans après le versement.

Les contrôles sur place demandent considérablement plus de temps que prévu et seront prolongés jusqu'à fin 2025. Cela est dû notamment à la procédure sommaire: si celle-ci était plus simple pour les entreprises et les CCh sur le plan administratif, elle a compliqué les contrôles *a posteriori*. Le SECO prévoit des solutions de remplacement aux contrôles de l'employeur, chronophages, afin d'accélérer le rythme des contrôles. Le CDF informera la DélFin quant à savoir si celles-ci pourront limiter le potentiel d'abus. Le service de révision de l'AC a par ailleurs revu sa stratégie et l'a modifiée selon les expériences tirées des précédentes révisions. Il s'agit avant tout d'orienter davantage les contrôles sur les risques.

Face aux moyens considérables et aux risques financiers, la DélFin attache une grande importance à une surveillance, des contrôles et une lutte contre les abus efficaces dans le domaine de l'IRHT. Elle attend du service de révision de l'AC qu'il accélère considérablement le rythme des examens et des contrôles en 2023 et qu'il utilise aussi d'autres instruments de contrôle orientés vers les risques. Elle salue expressément le fait que l'AC dénonce systématiquement les infractions répréhensibles sur le plan pénal.

### *Mise en œuvre projet TNI clé SIPACfuture*

Le calcul et le versement des remboursements des IVJF ont entraîné une charge de travail supplémentaire en termes de personnel pour les organes d'exécution de l'AC.

Les collaborateurs et collaboratrices qui avaient été prévus pour la réalisation du projet TNI clé SIPACfuture (modernisation et suite de la numérisation dans le traitement et paiement de l'assurance-chômage) n'étaient par conséquent pas pleinement disponibles pour le projet. La nouvelle planification prévoit une introduction échelonnée, le remplacement de la solution existante pour le versement des IRHT devant intervenir au printemps 2023. La DélFin attend que l'AC, après deux reports, mette tout en œuvre pour achever l'introduction dans les délais en 2023.

#### **4.6.2 COVID-19: contributions fédérales aux mesures cantonales pour les cas de rigueur**

Les bases du soutien de la Confédération aux mesures cantonales pour les cas de rigueur en faveur des entreprises sont réglées à l'art. 12 de la loi COVID-19 (RS 818.102). La Confédération et les cantons ont prévu un total de 11,1 milliards de francs à cet effet. Au printemps 2021, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 8,2 milliards de francs pour financer la part de la Confédération prévue dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020 (OMCR 20; RS 951.262). En 2022, un budget fédéral de 900 millions de francs a été alloué à la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 (OMCR 22; RS 951.264). Fin décembre 2022, la Confédération avait versé environ 4,14 milliards de francs aux cantons.

La Confédération et les cantons ont versé, jusqu'à fin 2022, des aides pour cas de rigueur à 35 196 entreprises pour un montant d'environ 5,36 milliards de francs. Sur ce total, 96 % (5,14 milliards) étaient des contributions à fonds perdu et 4 % (220 millions) des prêts remboursables, des garanties ou des cautionnements. C'est le canton de Zurich qui a, de loin, le plus contribué. La moitié des aides pour cas de rigueur a été accordée au secteur de la restauration et de l'hébergement.<sup>5</sup>

La DélFin constate que seule une petite partie des aides pour cas de rigueur qui sont remboursables l'a été à fin 2022, ce qui s'explique notamment par le fait que le remboursement d'une grande partie de ces aides n'était pas encore dû. La DélFin n'a donc pas été en mesure de déterminer si le remboursement des aides est déterminant pour d'éventuelles faillites d'entreprises durant l'année sous revue.

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

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. Toutes les mesures prises doivent être signalées au Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Les rapports sont établis grâce à une banque de données (hafrep) mise à disposition par le SECO, et tous les six mois depuis le début de l'année 2023.

Fin 2022, les cantons avaient 215 cas à clarifier. Les cantons ont examiné 189 autres cas (29,6 millions de francs) pour soupçons d'abus. En outre, un abus a été confirmé

<sup>5</sup> Sur le site EasyGov (<https://covid19.easygov.swiss/fr/casderigueur>), la Confédération publie les derniers chiffres relatifs aux crédits accordés, assortis d'évaluations et de graphiques.

dans 21 cas (6,3 millions de francs). Dans 2999 cas, le soupçon d'abus initial n'a pas pu être confirmé. Selon le SECO, le taux d'abus, plus faible par rapport aux crédits de transition COVID-19 de la Confédération (cf. chap. 4.6.3), s'explique par le fait qu'il était plus difficile d'obtenir une aide cantonale pour cas de rigueur qu'un cautionnement solidaire de la Confédération.

Au printemps 2022, le CDF a procédé à une analyse des données afin de vérifier le respect des conditions d'éligibilité, des montants maximums et des obligations courantes (interdiction de distribuer des dividendes et de décider de leur distribution, interdiction de rembourser des apports de capitaux). L'analyse a révélé des anomalies dans 24 % des cas, sans qu'il soit possible de déterminer s'il s'agissait d'éventuelles infractions aux dispositions légales ou de données erronées dans la hafrep. Le SECO a demandé aux cantons de procéder à une vérification des anomalies identifiées par le CDF. L'examen des cantons a montré qu'environ 99 % des cas ne nécessitaient aucune rectification.

La DélFin a été informée avec précision des résultats des examens cantonaux des cas individuels. Les conditions d'octroi des contributions fédérales aux mesures cantonales dans les cas de rigueur sont extrêmement complexes et comportent des exceptions, et ce dispositif a dû être adapté à plusieurs reprises en raison de l'évolution de la pandémie. La procédure d'octroi des aides pour cas de rigueur est régie par le droit cantonal. Une comparaison des données des entreprises avec les données de la TVA communiquées à l'Administration fédérale des contributions (AFC) n'a pas permis d'obtenir les informations souhaitées. Le CDF a donc décidé de ne pas procéder à une nouvelle comparaison.

La DélFin a exigé une amélioration rapide de la qualité des données de la hafrep, appuyant ainsi une recommandation du CDF au SECO. Ces données ne constituent pas seulement la base d'une répartition correcte des versements des contributions de la Confédération aux cantons, mais aussi la base de la fiabilité des rapports remis aux organes parlementaires exerçant la haute surveillance. Entre-temps, les cantons ont répondu à la demande du SECO et ont procédé à une actualisation des données.

Au cours du premier semestre 2022, le SECO a ordonné des contrôles aléatoires sur la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 concernant les cas de rigueur dans les cantons. Le premier rapport intermédiaire a révélé que dans l'ensemble, les cantons avaient correctement appliqué la législation fédérale et que sa mise en œuvre lors de cas de rigueur ne présentait pas de risques systémiques ni de risques d'erreurs. Le SECO a transmis un résumé des erreurs et omissions ponctuelles aux cantons concernés à des fins de correction.

En vertu de l'art. 12a de la loi COVID-19, le SECO peut lui-même effectuer directement des contrôles aléatoires des entreprises soutenues par des fonds destinés aux cas de rigueur. En 2022, le SECO a procédé aux préparatifs correspondants. La DélFin attend du SECO qu'il procède aux premiers contrôles rapidement et en fonction des risques.

#### *Coordination avec le paiement rétroactif des IVJF*

En ce qui concerne le paiement rétroactif par la Confédération des IVJF en 2022, la DélFin a demandé à ce que les entreprises ne soient pas indemnisées plusieurs fois en



cas de perception simultanée d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) et d'aides cantonales à fonds perdu pour cas de rigueur (cf. chap. 4.6.1). Le chef du DEFR a confirmé que les paiements rétroactifs des IVJF n'entraînaient en général pas de double indemnisation avec les aides cantonales pour cas de rigueur. Pour les années 2020 et 2021 (OMCR 20), celles-ci ont été calculées sur la base des chiffres d'affaires annuels avant la crise et couvraient donc d'autres pertes que celles qui étaient couvertes par les RHT. En vertu de l'OMCR 2022, seuls les coûts non couverts ont été comptabilisés jusqu'au milieu de l'année. Les premiers versements rétroactifs des IVJF n'ont eu lieu qu'à la mi-juillet 2022: la période considérée est donc différente. Si les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à cinq millions de francs réalisent un bénéfice annuel imposable l'année du versement d'une contribution à fonds perdu, par exemple par le remboursement des IVJF, elles doivent le transférer au canton jusqu'à concurrence du montant de la contribution à fonds perdu qu'elles ont reçue. Le canton transfère ensuite 95 % des fonds reçus à la Confédération.

### 4.6.3 **Crédits transitoires COVID-19 (cautionnements solidaires)**

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

La DélFin évalue régulièrement les risques financiers encourus par la Confédération, en se fondant sur les rapports trimestriels du DEFR et sur des entretiens. En 2022, elle s'est penchée en particulier sur les cautionnements sollicités par les banques (versements) ainsi que sur la fluctuation des annuités empruntées aux banques (remboursements et amortissements).

#### *Sollicitation des cautionnements de la Confédération*

Fin 2022, des crédits COVID-19 cautionnés d'un volume d'environ 16,9 milliards de francs (soit 42 % du crédit d'engagement) ont été octroyés. 687 millions de francs ont été remboursés<sup>6</sup>. Après le remboursement des cautionnements, les créances arriérées du crédit transitoire sont transférées de la banque prêteuse à l'organisation de cautionnement pour gestion. Elles doivent prendre toutes les dispositions nécessaires afin de recouvrer les créances en souffrance. Depuis 2020, les organisations de cautionnement ont été en mesure de générer environ 22,5 millions de francs de recouvrements.

<sup>6</sup> Sur le site EasyGov (<https://covid19.easygov.swiss/fr>), la Confédération publie les derniers chiffres relatifs aux crédits accordés, assortis d'évaluations et de graphiques.

### *Amortissement de crédits transitoires*

Les crédits transitoires COVID-19 doivent être amortis dans leur ensemble en l'espace de huit ans à partir de leur date d'octroi. En 2021, d'entente avec la Confédération, les banques ont repoussé d'une année le début de l'amortissement, à fin mars 2022. Les entreprises pour lesquelles le délai de huit ans est trop rigide peuvent par ailleurs bénéficier d'un délai d'amortissement étendu à dix ans au plus, sous réserve de l'approbation de l'organisation de cautionnement. Conformément à l'art. 3, al. 3 de la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19, RS 951.26), le délai peut être prolongé s'il est probable que les risques financiers de la Confédération pourront ainsi être réduits.

Fin septembre 2022, quelque 6,6 milliards de francs (33 774 crédits) ont été intégralement remboursés. Après l'amortissement complet d'un crédit à la banque prêteuse, la Confédération en cesse le cautionnement, ce qui n'est pas le cas pour les amortissements partiels. Si les crédits cautionnés sont amortis de manière linéaire sur l'intégralité de la durée, le risque financier lié à une sollicitation de cautionnement est moins important pour la Confédération que celui lié à un amortissement unique à la fin de cette durée. Depuis le début de l'année 2022, à la demande de la DélFin, le site Internet EasyGov du DEFR indique désormais aussi l'état de ces crédits partiellement remboursés (amortissements partiels). Fin septembre 2022, 12,2 % des crédits en cours, soit 1,2 milliard de francs, avaient été remboursés.

### *Lutte contre les abus*

Selon l'art. 2, al. 2, let. a, de la LCaS-COVID-19, les dividendes et les tantièmes ainsi que le remboursement des apports en capital sont exclus pendant la durée d'un cautionnement solidaire de la Confédération. Dans le cadre de ses analyses semestrielles, le CDF a constaté également en 2022 des violations de l'interdiction de distribuer des dividendes et de rembourser du capital. Ainsi, au premier semestre 2022, 164 entreprises avec un volume de cautionnement prévu de 30 millions de francs ont annoncé à l'AFC des distributions de dividendes pour un total de 24 millions de francs et trois entreprises avec un volume de cautionnement promis de 1,6 million de francs ont annoncé des remboursements de capital pour un total de 0,6 million de francs.

Dans le cadre de l'examen détaillé des écarts entre les chiffres d'affaires déclarés dans le cadre des cautionnements solidaires ou de la déclaration de TVA, le SECO a constaté dans certains cas que le chiffre d'affaires indiqué pour la demande de crédit correspondait aux comptes annuels, mais qu'il était supérieur à celui indiqué dans la déclaration de TVA. Le SECO a transmis ces cas à l'AFC pour qu'elle procède à un échantillonnage basé sur les risques. La DélFin salue expressément ce type de collaboration.

Fin 2022, 4497 cas (soit 3,3 %) faisaient l'objet d'une enquête auprès des coopératives de cautionnement en raison de soupçons d'abus. Dans 1868 cas (soit 1,4 %), ces soupçons n'ont pas été confirmés et dans 4183 cas (soit 3,0 %), une rectification a été effectuée sans que le cas concerné ait fait l'objet d'une plainte. Parmi les cas pour lesquels les coopératives de cautionnement ont déposé une plainte pénale fin 2022, 1937 cas (soit 1,4 %) sont encore en suspens et 589 cas ont été liquidés; parmi ces derniers, un verdict de culpabilité a été prononcé pour 304 cas (soit 0,2 %).

Les coopératives de cautionnement ont mandaté une entreprise afin de s'occuper du recouvrement des créances en souffrance. Dans un premier temps, une solution est discutée avec l'entreprise en question concernant le remboursement de la créance en souffrance de la Confédération. Si cette solution n'aboutit pas, une plainte est déposée.

La DélFin attache une grande importance à ce que les abus manifestes — même minimes par rapport au volume important des crédits — soient dénoncés. Elle continuera de surveiller les risques financiers pour la Confédération en 2023, en basant son analyse sur l'évolution du nombre de remboursements d'emprunts et d'amortissements partiels, ainsi que sur les rapports trimestriels du DEFR.

#### 4.6.4 Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer

La DélFin suit l'évolution des engagements de la Confédération concernant les cautionnements pour les navires de haute mer suisse depuis le milieu de l'année 2015. Chaque année, elle fait part de ses conclusions dans ses rapports d'activité. En été 2019, elle a publié un rapport d'enquête, assorti de recommandations, concernant le processus de vente de navires.<sup>7</sup>

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

À la suite d'amortissements, du paiement de cautionnements et de la vente de plusieurs navires, les engagements par cautionnement de la Confédération ont diminué de 622 millions de francs (soit 78 %) entre 2016 (47 navires de haute mer, montant de cautionnement de 794 millions de francs) et fin 2022 (13 navires de haute mer, montant de cautionnement de 172 millions de francs). Sur les engagements restants, la Confédération cautionne des crédits pour huit navires de la Oceana Shipping SA (env. 122 millions de francs) et cinq navires des sociétés de navigation du groupe Reederei Zürich (env. 50 millions de francs).

Depuis 2017, la Confédération ne cautionne plus de nouveaux crédits pour les navires de haute mer. Les derniers cautionnements solidaires expirent en 2032. Fin 2020, les pertes financières pour la Confédération s'élevaient à environ 340 millions de francs. Aucune perte supplémentaire n'a été enregistrée depuis.

Les risques financiers pour la Confédération ont nettement diminué. Les amortissements des sociétés de navigation s'élevaient à environ 50 millions de francs en 2021 et à quelque 100 millions de francs en 2022. Les amortissements pour l'année 2022 ont été intégralement payés. La société Oceana Shipping SA a en outre effectué en 2022 déjà des amortissements initialement prévus pour 2023.

À la fin de l'année 2022, les compagnies maritimes affichaient une bonne santé économique et financière. La valeur de leurs navires garantis par des cautionnements et les crédits restants présentaient un bon rapport d'échange. Il n'y avait pas de risque accru de recours aux cautionnements.

<sup>7</sup> Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT, rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 27.6.2019 (FF 2020 5943).

La surveillance des risques liés aux cautionnements est en outre assurée par l'OFAE, qui organise régulièrement des séances de comptes rendus avec les sociétés de navigation et les banques créancières, afin d'évaluer la situation économique et financière des sociétés ainsi que leur capacité de rembourser les crédits qui leur ont été octroyés. Si l'évaluation devait montrer qu'une société de navigation risquait de ne pas pouvoir rembourser les crédits obtenus conformément aux dispositions contractuelles, des mesures relatives au contrat de crédit devraient être engagées. En automne 2022, l'OFAE a estimé que ce risque était faible. La situation géopolitique tendue et les grandes incertitudes qui pèsent sur les marchés maritimes risquent néanmoins d'entraîner rapidement une diminution des taux d'affrètement, avec des répercussions sur les différentes compagnies maritimes.

La DélFin salue donc le fait que le DEFR s'en tienne à la stratégie de limitation des pertes (cf. recommandation de la DélFin en annexe). Elle attend de l'OFAE qu'il vérifie régulièrement la situation financière et économique des compagnies maritimes et évalue leur capacité à amortir les crédits en cours dans les délais impartis. Dès qu'un amortissement arrivant à échéance ne peut être payé, il convient d'envisager un retrait des cautionnements. Un sursis de paiement des amortissements n'est possible qu'à titre exceptionnel et doit faire l'objet d'un plan d'assainissement examiné et approuvé par la Confédération.

La DélFin considère que la mise en œuvre de sa recommandation est en bonne voie. Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les marchés maritimes, elle maintient la recommandation en suspens jusqu'au prochain contrôle de suivi prévu à l'automne 2023.

#### *Liquidation des compagnies maritimes SCL/SCT*

Le cautionnement pour la flotte de haute mer des compagnies maritimes SCL (Swiss Cargo Line Reederei AG) et SCT (Swiss Chemical Tankers AG) s'est soldé par une perte de quelque 200 millions de francs pour la Confédération à fin 2020. Outre la liquidation en cours du groupe SCL/SCT, l'affaire fait l'objet d'une enquête pénale. L'armateur responsable a été condamné en première instance pour diverses infractions contre le patrimoine. Lors du procès en appel, le jugement de première instance a été confirmé dans son principe et la peine a été relevée. L'action civile intentée par la Confédération (30 millions de francs) a été acceptée en deuxième instance. Un appel contre ce jugement a d'ores et déjà été annoncé.

En plus de la procédure pénale, la Confédération examine la possibilité de faire valoir des prétentions en responsabilité civile contre d'autres organes. La DélFin salue expressément ces clarifications.

#### *Nouvelles compétences et répartition des tâches à partir de 2023*

Le chef du DEFR a dissous à la mi-mai 2022 l'organisation de crise «Navires de haute mer» mise en place en 2019. Fin 2022, les tâches, les compétences et les responsabilités avaient toutes été rapatriées à l'OFAE. La collaboration entre l'OFAE et l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM), rattaché à la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE, est réglée, y compris la coordination lors des inspections de navires.

Dans le cadre du rapatriement des compétences à l'OFAE, le DEFR a mis en œuvre, en étroite concertation avec l'AFF et la DDIP (OSNM), des mesures visant à améliorer la surveillance et à garantir une réaction rapide de la Confédération en cas de difficultés. Les compétences nécessaires au traitement du dossier des navires ont été assurées à l'OFAE. En outre, des procédures et des rapports à l'intention du Secrétariat général du DEFR (SG-DEFR) et de l'AFF ont été définis pour le cas où des risques accrus menaceraient le remboursement des crédits cautionnés.

Quant à la procédure pénale en cours contre l'ancien armateur du groupe SCL/SCT et au soutien fourni dans le cadre de l'examen des prétentions en responsabilité des organes des compagnies de navigation SCL par le liquidateur, ils continuent de relever de la compétence du SG-DEFR, qui travaille à cet effet en étroite collaboration avec l'AFF.

### *Pavillon suisse*

Les navires de haute mer peuvent faire l'objet de contrôles de la part des autorités étatiques portuaires et être détenus en cas de manquements techniques ou opérationnels graves. Les résultats de ces contrôles font l'objet de statistiques et d'une évaluation sur une période de trois ans. Lorsque le nombre d'immobilisations de ce type est supérieur à la moyenne, les États pavillonnaires sont ensuite inscrits sur une liste grise, voire noire. Pour le pavillon suisse, le risque d'inscription sur liste noire dans le cadre du Mémoire d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port était élevé en 2020 et 2021; une inscription sur cette liste a pu être évitée en 2022. Le DFAE part du principe que le pavillon suisse restera provisoirement sur la liste grise du mémorandum.

### *Répercussions de la guerre en Ukraine*

La DélFin a abordé avec les responsables du DFAE et du DEFR la question de la guerre en Ukraine, ses conséquences sur la navigation maritime sous pavillon suisse et les éventuels risques financiers pesant sur les cautionnements de la Confédération.

Le déclenchement de la guerre a eu tendance à faire augmenter le prix des taux d'affrètement mondiaux, étant donné que le conflit et les sanctions visant différents types de marchandises (charbon, gaz, céréales) entraînent un allongement des routes commerciales. Parallèlement, les exportations de céréales en provenance de l'Ukraine ont fortement diminué; le transport maritime est effectué par des navires en fin de vie. Aucun navire garanti par un cautionnement n'a été déployé dans la zone de crise de la mer Noire.

Selon le DEFR, la guerre en Ukraine n'a eu aucune incidence sur la décision du Conseil fédéral de renoncer à soutenir financièrement une flotte de haute mer sous pavillon suisse. En fonction de l'évolution de la situation géopolitique en 2022, le DEFR (OFAE) se penchera à nouveau sur l'importance d'une flotte de haute mer pour l'approvisionnement économique du pays.

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

### 4.7.1 **Skyguide: contrôle aérien civil et militaire**

#### *Fusion du contrôle aérien civil et militaire*

Le contrôle de la navigation aérienne pour l'aviation civile et militaire en Suisse a été regroupé en 2001 dans l'entreprise Skyguide. Actionnaire principale, la Confédération détient 99,94 % des actions et 100 % des droits de vote. Skyguide est financée à environ 80 % par les redevances qu'elle perçoit des compagnies aériennes. Elle est la seule entreprise de navigation aérienne en Europe à gérer tout l'espace aérien national et à fournir aussi aux Forces aériennes les prestations nécessaires pour en assurer la surveillance. Les services de contrôle aérien civil et militaire sont toujours séparés au sein de l'entreprise.

Le CDF a examiné la fusion du contrôle aérien civil et militaire en 2017 et réalisé un audit de suivi en 2021. Il a constaté que l'échange de données entre les autorités civiles et militaires présentait encore des faiblesses, notamment en raison de nombreuses interventions manuelles aux interfaces entre les infrastructures civiles et militaires. La DélFin estime que ces interventions manuelles représentent un risque pour la sécurité. Elle a demandé aux chefs du DDPS et du DETEC d'évaluer les risques et de lui indiquer les gains d'efficacité qui résulteraient d'un rapprochement plus étroit des services civil et militaire de navigation aérienne.

Selon de DDPS, le DETEC et l'OFAC, les projets «Numérisation de toutes les données aéronautiques de la Suisse» (OFAC), «Virtual Center» (Skyguide) et «Systèmes de remplacement Ralus/Lunas» (Forces aériennes) permettent actuellement d'avancer dans la voie d'un rapprochement plus étroit. Il importe qu'à l'avenir, ces systèmes soient compatibles afin d'éviter les ruptures de médias aux interfaces et de permettre aux forces militaires d'utiliser l'infrastructure civile et inversement. Le nombre d'interventions manuelles aux interfaces est continuellement réduit au gré de l'avancement des projets de numérisation. Les interventions manuelles se limitent désormais au domaine tactique, à savoir des attributions d'espace aérien à effectuer quotidiennement, tâches qui resteront dans une certaine mesure inchangées. En raison des mandats différents de l'aviation civile et militaire, l'abandon de cette manière de procéder s'avère difficile. Alors que les distances à respecter entre les avions civils doivent être les plus grandes possible, les avions militaires doivent voler au plus près les uns des autres. De plus, l'aviation militaire ne peut pas transmettre des données classifiées, comme les données de radars, à un système civil sans les filtrer au préalable. En cas de crise, elle doit par ailleurs être en mesure d'opérer sans utiliser les systèmes civils.

Pour la DélFin, il serait possible, avec les moyens appropriés, de répondre aux exigences particulières du contrôle aérien militaire, aussi en cas d'utilisation commune de l'infrastructure, et d'augmenter ainsi la sécurité et l'efficacité de l'ensemble du système. Dans le cadre de l'examen du compte d'État 2022, elle a demandé à la CdF de discuter, avec les responsables de la Confédération et de Skyguide, du progrès de la mise en œuvre des projets de l'OFAC, des Forces aériennes et de Skyguide, de la

réduction des interfaces manuelles entre les systèmes civil et militaire pour l'attribution de l'espace aérien ainsi que de la stabilité financière de Skyguide.

### *Protection de l'infrastructure critique de Skyguide*

Durant l'année sous revue, le CDF a constaté des lacunes dans le contrôle aérien, entre autres concernant le niveau de protection minimal, la mise en œuvre d'un système de gestion de la sécurité de l'information («Information Security Management System», ISMS), l'absence de géoredondance des systèmes pour la sécurité aérienne et l'externalisation de l'exploitation de certaines parties de son infrastructure informatique à des prestataires à l'étranger. Étant donné que Skyguide exerce une tâche relevant de la souveraineté de l'État essentielle en termes de sécurité, la DélFin a estimé qu'il y avait lieu d'agir. En automne 2022, la cheffe du DETEC et le directeur de l'OFAC ont informé la DélFin des mesures qui ont été prises. En 2018, lors d'un contrôle de la sécurité informatique chez Skyguide, l'OFAC avait déjà constaté un grand nombre des lacunes identifiées par le CDF et encadrait étroitement la mise en œuvre des mesures prises depuis lors. Une grande partie des lacunes en question ont entretemps pu être comblées.

La DélFin attend de l'OFAC qu'il continue à surveiller l'application des mesures restantes et que Skyguide les mette en œuvre rapidement.

Le 15 juin 2022, une panne informatique a contraint Skyguide à fermer l'espace aérien suisse pendant deux heures. Comme la CdG, la CdF et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT) se penchaient déjà sur cet incident, la DélFin a renoncé à procéder à de plus amples clarifications.

### *Refinancement de Skyguide*

En raison de la pandémie de COVID-19, le trafic aérien a fortement baissé, ce qui a provoqué un effondrement des émoluments perçus par Skyguide. Comme la Confédération est tenue de veiller à une dotation en capital suffisante de Skyguide et afin de stabiliser financièrement l'entreprise, le Parlement a autorisé en 2020 des crédits pour un total de 500 millions de francs. Skyguide n'a pas eu besoin des 100 millions de francs prévus pour résoudre les problèmes de liquidités temporaires, sa situation financière s'étant améliorée avec la reprise du trafic aérien en 2022. Pour réduire encore le risque d'un surendettement, l'assemblée générale a décidé, au début du mois de mai 2022, de restructurer le capital-actions.

La Confédération a assorti son soutien financier de conditions: Skyguide doit prendre des mesures d'économies afin de réduire les besoins en liquidités de 130 millions de francs d'ici la fin 2024. Les partenaires sociaux doivent notamment élaborer un plan afin que l'âge de la retraite des contrôleuses et des contrôleurs aériens, actuellement fixé à 56 ans, puisse être relevé. L'âge de la retraite réglementaire des contrôleuses et contrôleurs aériens sera fixé de manière uniforme à 60 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024. À long terme, c'est-à-dire à partir de 2030 en principe, ce relèvement de l'âge de la retraite doit permettre d'alléger les charges financières de l'entreprise. Les plans de prévoyance ainsi que les mesures de transition et d'atténuation des mesures décidées ont été concrétisés en 2022 sur la base d'une déclaration d'intention de Skyguide et du syndicat des contrôleuses et des contrôleurs aériens. À fin 2022, les membres du syndicat n'avaient toutefois pas encore consenti aux mesures précitées.

### *Garanties en faveur des entreprises de l'aviation et soutien aux entreprises connexes de l'aviation*

En 2020, le Parlement a accepté un crédit d'engagement de la Confédération de 1,275 milliard de francs en faveur de Swiss International Air Lines AG (SWISS) et Edelweiss Air AG. Fin mai 2022, SWISS a entièrement remboursé, plus tôt que prévu, le crédit garanti par la Confédération. Cette dernière a touché pour le risque inhérent au cautionnement un total d'environ 50 millions de francs d'indemnités sous la forme de taxes et de revenus d'intérêts, conformément aux conditions du marché. Avec la résiliation anticipée du contrat, les contraintes liées à la politique d'implantation ont également pris fin. Elles étaient surveillées par la Fondation suisse de l'aviation, qui a été dissoute en 2022.

Afin d'assurer l'exploitation ininterrompue des aéroports nationaux, le Parlement a adopté un crédit d'engagement de 600 millions de francs pour des cautionnements de la Confédération. Le crédit d'engagement a été utilisé à hauteur de 79,2 millions de francs pour aider SR Technics Switzerland SA sous la forme d'une ligne de cautions. Selon le DETEC, le remboursement à la Confédération devrait pouvoir avoir lieu comme prévu à fin 2023.

## **4.7.2 Route nationale A9 et correction du Rhône**

### *Route nationale A9*

La mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), en 2008, a fait passer la propriété des routes nationales des cantons à la Confédération. Le canton du Valais, en tant que maître d'ouvrage, réalise les tronçons manquants de l'autoroute A9 et, une fois qu'ils seront terminés, les remettra à l'OFROU. La Confédération finance l'achèvement du réseau dans le canton du Valais à hauteur de 96 %. Dans le canton du Valais, c'est le Service de la construction des routes nationales (SCRN) qui s'occupe de la réalisation. Selon les estimations, le coût total de l'achèvement de l'A9 entre Sierre-Est et Viège-Est en 2019 s'élève à 4,4 milliards de francs environ.

En novembre 2019, le directeur du CDF a informé la DélFin qu'il existait un dossier complet relatif à la pollution au mercure et que les problèmes concernaient principalement le canton du Valais. Selon lui, à partir du moment où l'OFROU paie 30 millions de francs pour la décontamination des terres polluées, la Confédération est elle aussi concernée. On peut notamment se demander pourquoi c'est l'OFROU, et non uniquement Lonza, en tant que responsable de cette pollution, qui a dû déboursier ce montant.

En décembre 2021, le CDF a informé le Conseil fédéral, sur la base de l'art. 15, al. 3, LCF et d'un rapport de l'Audit interne de l'OFROU datant de novembre 2021, de graves lacunes dans la conduite et le pilotage des projets, lesquelles ont pu avoir des conséquences financières importantes sur les chantiers dans le Haut-Valais. Début 2022, il a informé la DélFin des conclusions auxquelles il était parvenu jusqu'alors concernant l'A9. En février 2022, la DélFin s'est notamment demandé si l'OFROU ne devrait pas reprendre lui-même la réalisation de l'A9, compte tenu des problèmes



constatés au sein du SCRN du canton du Valais. Selon le CDF, l'art. 55 de la loi fédérale sur les routes nationales (LRN; RS 725.11) le permettrait.

Au printemps 2022, le public a été informé du fait que, sur une portion de l'A9, le revêtement de chaussée n'était pas assez large. La DélFin s'est penchée sur la question et a chargé le CDF d'examiner les défauts de construction du tronçon de l'A9 entre Rarogne et Gampel et de clarifier les faits. En outre, l'OFROU a été chargé de rédiger un rapport succinct sur l'évolution des coûts de l'ensemble du projet A9.

Dans son rapport d'audit 22302 d'octobre 2022, le CDF a constaté que les différentes explications fournies par les personnes concernées s'agissant de la cause des défauts de construction étaient contradictoires et il a estimé que la planification numérique pouvait être à l'origine de ces défauts. Le CDF a adressé une recommandation au SCRN concernant l'optimisation de l'assurance qualité. Celle-ci a été acceptée et des mesures immédiates ont été définies.

En septembre 2022, la DélFin s'est entretenue avec la cheffe du DETEC concernant l'état d'avancement des travaux de construction de l'A9 dans le Haut-Valais et la surveillance exercée par le DETEC sur les organes d'exécution cantonaux. La DélFin a chargé l'OFROU de lui présenter régulièrement (une fois par an) un rapport d'avancement concernant l'A9.

Elle se penchera sur le premier rapport de l'OFROU lors de la prochaine discussion avec le chef du DETEC et continuera de suivre le projet de près. Le CDF juge la situation préoccupante et continuera d'informer régulièrement la DélFin à ce sujet.

### *Correction du Rhône*

La 3<sup>e</sup> correction du Rhône (R3) constitue le plus grand projet de protection contre les crues de Suisse: portant sur une longueur de 162 km, de sa source au Lac Léman, il vise à protéger plus de 12 400 hectares de terres et quelque 100 000 personnes et à empêcher des dégâts dus aux crues, qui pourraient se chiffrer à environ 10 milliards de francs en cas d'évènement majeur. En plus d'accroître la sécurité, il a pour objectif de rendre le Rhône plus naturel, en conformité avec les exigences des lois fédérales. Ce projet s'étend sur plusieurs décennies.

Les cantons de Vaud et du Valais sont les maîtres d'ouvrage de cet imposant projet de protection contre les crues. Ils ont élaboré un projet général qui a été approuvé en 2016 par les deux gouvernements cantonaux. Les deux cantons ont budgétisé un montant total d'environ 3,6 milliards de francs.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) examine les projets qui lui sont soumis et accorde des indemnités au sens de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100). Il est également responsable de la surveillance des travaux de la 3<sup>e</sup> correction du Rhône.

En 2010, à la suite d'une visite d'information et d'un rapport d'audit du CDF, la DélFin avait déjà relevé d'importantes lacunes dans la conduite du projet R3. Avec l'aide du CDF, l'OFEV avait alors engagé une série de mesures, notamment la systématisation du contrôle de gestion. Depuis, il établit aussi un rapport de situation annuel, à l'intention de la DélFin. Pour sa part, le CDF suit ce projet en se fondant sur une planification pluriannuelle et effectue régulièrement des audits subséquents.

Durant l'année sous revue, la DélFin s'est penchée sur le rapport d'audit 21352 du CDF d'octobre 2021 relatif à la surveillance de l'acquisition de terrains dans le cadre du projet R3. En septembre 2022, dans le cadre d'un entretien, la cheffe du DETEC de l'époque a informé la DélFin de l'avancement de ce projet et des projets prévus dans le domaine de la protection contre les crues.

Le rapport d'avancement 2021 de l'OFEV faisait état d'un retard de deux à trois ans par rapport à la planification initiale et de risques s'agissant du projet R3. La directive sur le controlling, basée sur celle du contrôle de la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), est entrée en vigueur et les cantons ont commencé à la mettre en œuvre. Les travaux de construction ont essentiellement concerné la mesure prioritaire de Viège et quelques mesures anticipées dans le canton du Valais. Du point de vue de la gestion des risques, des efforts particuliers ont été déployés en vue d'assurer une coordination entre les sites pollués et la 3<sup>e</sup> correction du Rhône. Les cantons ont mis en place les mesures de coordination adéquates pour que les projet d'assainissement de sites pollués prennent en compte le projet de 3<sup>e</sup> correction du Rhône et inversement. De manière générale, on note que la mise en œuvre des mesures prend du retard par rapport à la planification. Les cantons ont décidé, dans la mesure du possible, d'avancer les travaux les plus efficaces et les moins problématiques, dans le but de limiter les retards dans la sécurisation de la plaine. De plus, l'OFEV part du principe que le canton du Valais, en adoptant la nouvelle organisation décisionnelle du projet R3, a créé les conditions permettant d'accélérer la mise en œuvre du projet.

La DélFin se penchera à nouveau sur le projet R3 lors de son prochain entretien avec le chef du DETEC et examinera les conclusions du nouveau rapport d'avancement de l'OFEV.

## **5 Organisation et mandat de la DélFin**

### **5.1 Constitution et composition**

La DélFin est une délégation permanente des CdF des Chambres fédérales. Les CdF désignent trois membres de chacune d'elles afin de composer la DélFin pour la durée d'une législature. Elles choisissent en outre un remplaçant ou une remplaçante pour chacun et chacune de ces membres.

La DélFin se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Elle élit chaque année son président ou sa présidente ainsi que son vice-président ou sa vice-présidente, lesquels ne peuvent faire partie du même conseil. La présidence est assumée en alternance par un député ou une députée du Conseil des États et du Conseil national.

La DélFin travaille selon le système dit «des rapporteurs»: chacun de ses membres est responsable de la préparation et de la présentation des objets concernant un ou plusieurs départements, autorités ou tribunaux, ou d'objets dits «transversaux» ou «interdépartementaux».

Afin d'examiner ou de clarifier certains faits ou certaines questions, la DélFin peut instituer des sous-délégations non permanentes. Elle définit leur mandat.

Durant l'année sous revue, la DélFin était composée des conseillers des conseillers aux États Thomas Hefti (président), Peter Hegglin et Eva Herzog ainsi que de la conseillère nationale Ursula Schneider Schüttel (vice-présidente) et des conseillers nationaux Pirmin Schwander et Jean-Paul Gschwind.

## 5.2 Mandat et statistique des objets

La DélFin exerce, sur mandat des Chambres fédérales, la haute surveillance sur la gestion financière de la Confédération (art. 26, al. 2, LParl). Elle examine et surveille notamment l'ensemble des finances de la Confédération dans le cadre de l'art. 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (art. 51, al. 2, LParl). La DélFin fixe elle-même la procédure et les sujets de ses évaluations (auto-saisine).

En outre, en cas d'urgence, la DélFin donne son assentiment au Conseil fédéral pour des crédits additionnels ou des crédits supplémentaires ainsi que pour des dépassements de crédit, lorsque ceux-ci s'élèvent à cinq millions de francs ou plus (art. 28 et 34 LFC). Ces crédits sont ensuite soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Sur la base d'un arrangement conclu entre le Conseil fédéral et la DélFin, le Conseil fédéral et les départements soumettent pour approbation à la DélFin les propositions relatives à la classification des fonctions des cadres de plus haut niveau de l'administration fédérale centrale ainsi que d'autres décisions engageant des dépenses. Les dispositions réglementaires relatives au statut du personnel des unités décentralisées de la Confédération sont soumises pour consultation à la DélFin.

Enfin, la DélFin est habilitée à se saisir de tout autre objet et à adresser aux commissions chargées de l'examen préalable des corapports relatifs aux projets du Conseil fédéral.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF a remis à la DélFin 155 rapports de révision et notes (2021: 120); cette dernière en a examiné 82 dans le détail lors de ses séances (2021: 58). La DélFin a également traité 60 décisions du Conseil fédéral (2021: 147). Elle a approuvé le versement de crédits budgétaires urgents pour un montant de 4,3 milliards de francs et de crédits d'engagement urgents pour plus de 10,5 milliards de francs (2021: 322 millions de francs) (cf. chap. 2.1). Par ailleurs, elle a examiné 10 propositions des départements relatives aux affaires de personnel sur la base de l'arrangement conclu en 2015 avec le Conseil fédéral (2021: 18).

## 5.3 Relation entre la surveillance et la haute surveillance

La répartition des activités de surveillance entre le Conseil fédéral et le Parlement découle du principe de la séparation des pouvoirs.

En vertu de l'art. 174 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il surveille l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 187, al. 1, Cst.).

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

#### **5.4 Objectifs et critères**

La DélFin assure la haute surveillance sur les finances de ces organes en entretenant un dialogue direct et permanent avec les chefs des départements et les responsables de ces organes. Elle examine en détail l'objet d'une évaluation dans le cadre de visites d'analyse ciblée ou d'enquêtes ou au moyen de mandats confiés au CdF ou à des experts externes. Elle peut adresser des recommandations au Conseil fédéral, aux départements et aux autres autorités fédérales compétentes. Elle soumet directement aux commissions compétentes des propositions relatives à des objets du Conseil fédéral ou en leur proposant de saisir les conseils au moyen d'instruments parlementaires (intervention, initiative parlementaire).

La DélFin observe les critères de la régularité, de la légalité, de l'opportunité, de l'efficacité et de la rentabilité (art. 52, al. 2, LParl).

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

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

La DélFin et les CdF coordonnent leurs activités par écrit (lettres) et oralement (comptes rendus réguliers) à leur niveau et par l'intermédiaire du secrétariat commun. La DélFin fait le point avec les CdF sur les dossiers en cours, en particulier sur ceux dans lesquels le Conseil fédéral ou l'administration ne donnent pas suite à ses remarques ou recommandations.

La DélFin et les CdG coordonnent leurs activités en particulier par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, ces derniers ont tenu, en 2022, quatre séances afin d'avoir une vue d'ensemble de leurs travaux et de s'informer réciproquement des thèmes prioritaires de leurs commissions et des délégations de surveillance.

En ce qui concerne les objets importants ayant trait en grande partie à la gestion des affaires, la DélFin informe simultanément et par écrit les CdG et les CdF.

S'agissant de la haute surveillance des activités relevant de la sécurité de l'État et du renseignement, la collaboration entre la DélFin et la DélCdG est réglée en détail dans une convention datant du 1<sup>er</sup> novembre 2011.

## **6 Relations avec le Contrôle fédéral des finances (CDF)**

Dans le cadre de son mandat de haute surveillance, la DélFin prend connaissance du programme annuel (programme d'audit) du CDF, de son rapport annuel, de ses comptes annuels ainsi que de son budget assorti du plan intégré des tâches et des finances. Elle vérifie en outre que le CDF remplit son mandat légal.

### **6.1 Rapports du CDF sur ses propres activités**

#### **6.1.1 Rapport annuel et comptes annuels 2021**

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 suite à des révisions et les motifs d'éventuels retards (art. 14, al. 3, LCF). Ce rapport est publié.

Le CDF a transmis à la DélFin une vue d'ensemble de l'évolution du programme annuel 2021. Elle y a consigné, d'une part, les mandats annulés ou reportés du programme annuel 2021 à celui de 2022 et, d'autre part, les nouveaux mandats qui sont venus s'ajouter en 2021.

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). Ces signalements, ainsi que l'avis du Conseil fédéral, sont immédiatement portés à la connaissance de la DélFin. Celle-ci traite les signalements mentionnés dans le rapport annuel du CDF dès qu'elle en a pris connaissance. Par le rapport annuel, elle prend note des principales recommandations qui, bien qu'elles aient été acceptées par les entités auditées, n'ont pas été mises en œuvre dans le délai imparti.

La DélFin prend connaissance des comptes annuels du CDF en même temps que de son rapport annuel. Les comptes annuels 2021 du CDF ont été audités par le Contrôle des finances du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, lequel a confirmé qu'ils étaient conformes aux exigences de la loi. La DélFin a également pris acte de la *management letter*. Le Parlement a approuvé les comptes annuels 2021 du CDF.

#### **6.1.2 Budget 2023**

Le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral, qui le transmet à l'Assemblée fédérale sans le modifier (art. 2, al. 3, LCF). Pour sa part, la DélFin examine le 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).

Le budget 2023 tient compte de l'augmentation des ressources approuvée par le Parlement en 2019. D'ici à l'été 2022, le CDF aura créé 21 emplois en équivalent plein temps (EPT), ce qui portera ses effectifs à 142 EPT. De nouveaux postes viendront s'y ajouter en 2023, marquant la dernière étape de ce plan de développement. Le CDF est ainsi à même de remplir son mandat légal. Il n'est pas prévu que le CDF déménage pour l'instant. L'OFCL a pu mettre à sa disposition des locaux de réserve situés à la Monbijoustrasse.

La DélFin s'est informée sur la stratégie poursuivie et sur l'état actuel des mandats internationaux du CDF. En été 2022, des mandats étaient en cours auprès de l'UPU (Union postale universelle), de l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale), de la Régulation internationale du Rhin et de l'OTIF (Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires). Afin notamment de conserver son savoir-faire, le CDF s'engage chaque année à exercer un mandat de révision auprès d'au moins deux grandes organisations. La charge de travail reste ainsi stable et gérable.

Le Parlement a adopté le budget du CDF durant la session d'hiver 2022.

### **6.1.3 Programme annuel 2022**

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la DélFin et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, LCF). Dès que le rapport annuel 2022 et les comptes annuels 2022 du CDF seront disponibles, la DélFin examinera dans quelle mesure le CDF a atteint ses objectifs.

Dans le programme de révision 2022, les mesures découlant du nouveau mandat relatif à la transparence sur le financement de la vie politique confié au CDF en vertu de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP; RS 161.1) sont expliquées dans l'avant-propos. Le programme prévoit entre autres 40 audits concernant les comptes d'unités administratives ou d'organisations, sept audits de prix, deux évaluations, neuf audits portant sur la mise en œuvre de recommandations, six audits COVID-19 (contre neuf l'année précédente) et dix audits pour des projets TNI clés.

Le programme annuel 2022 mentionne un total de 198 entités ayant fait l'objet d'un audit. Comme certains audits portent sur plusieurs entités, les mandats ont été au nombre de 161 (187 l'année précédente). Dans son programme, le CDF annonce déjà la publication des rapports d'audit.

La DélFin est habilitée à confier des mandats spéciaux au CDF, que celui-ci peut toutefois refuser (art. 1, al. 2, LCF). Le CDF a informé la DélFin, par le biais du programme annuel 2022, des audits en suspens demandés par le Parlement. Il s'agit d'un audit de suivi du système de gestion des risques de Swisscom, d'un audit de la sécurité de l'information de RUAG MRO Holding SA, ainsi que des audits menés auprès de fedpol et du SRC en vertu de deux mandats permanents communs de la DélFin et de la DélCdG. Durant l'année sous revue, la DélFin a confié deux autres mandats au CDF: un examen des contrats de prestations du SRC (cf. chap. 4.4.3) et un

examen des défauts de construction du tronçon de l'A9 entre Rarogne et Gampel (cf. chap. 4.7.2).

## 6.2 Haute surveillance exercée par la DélFin sur le CDF

### *Assurance qualité*

En mars 2022, le CDF a mené une nouvelle enquête sur l'assurance qualité, la dernière remontant à 2016. L'enquête a été menée auprès de toutes les entités auditées sur des dossiers transmis à la DélFin en l'espace d'un an. Au total, 161 questionnaires ont été envoyés pour 130 audits effectués. Des entretiens multiples ont été menés dans les cas où d'autres unités que l'office audité étaient substantiellement concernées par l'audit ou lorsqu'elles avaient reçu des recommandations à la suite de l'audit. Au total, 112 questionnaires ont été renvoyés, ce qui équivaut à un taux de réponse de 70 %. La DélFin a examiné les résultats de l'enquête sur l'assurance qualité menée en 2022 par le CDF ainsi que les mesures prises sur la base de ces résultats; elle n'a identifié aucune nécessité d'agir pour l'instant.

### *Financement de la vie politique*

La mise en œuvre du projet sur la transparence du financement de la vie politique prévoit de confier au CDF les tâches relevant de «l'autorité compétente» aux termes des nouveaux art. 76b à 76k de la LDP. Ce projet doit être appliqué aux élections fédérales de 2023, raison pour laquelle le CDF a entrepris les démarches nécessaires en 2022 déjà. La DélFin a pris connaissance des obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre et des mesures qui ont été prises. Jusqu'à présent, elle n'a constaté aucun effet négatif notable sur l'accomplissement du mandat du CDF au sens de la LCF. La DélFin ne voit donc aucune nécessité d'agir dans le cadre de la haute surveillance.

### *Nouveau directeur du CDF*

Ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite fin août 2022, Michel Huissoud a quitté le poste de directeur du CDF, qu'il occupait depuis 2013. Pour la DélFin, sa ténacité, son agilité et son caractère exigeant ont été d'un grand soutien. Les personnes auditées ont apprécié ses qualités et qualifié le travail du CDF de très précieux. La DélFin a pris connaissance de ces commentaires lors de différentes discussions et par les retours d'information obtenus. La DélFin juge les informations fournies par le CDF très précieuses pour l'exercice de son mandat de haute surveillance financière.

En avril 2022, le Conseil fédéral a nommé Pascal Stirnimann, une personnalité chevronnée disposant de vastes connaissances et d'une solide expérience dans le domaine des audits, tant dans l'économie privée que dans l'administration fédérale. Après un apprentissage de commerce et des études supérieures en économie d'entreprise, Pascal Stirnimann a travaillé de 2001 à 2007 dans un cabinet d'audit, obtenant le diplôme d'expert-comptable en 2005. De 2008 à 2015, il a dirigé le domaine Surveillance et siégé au comité de direction de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision. À partir de 2015, Pascal Stirnimann a été responsable de la section Révision de l'Office fédéral des transports (OFT). Il a en outre suivi diverses formations et formations continues en cours d'emploi.

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a confirmé en juin 2022 la nomination du nouveau directeur du CDF. La DélFin souhaite la bienvenue à Pascal Stirnimann dans sa nouvelle fonction et se réjouit d'une bonne et fructueuse collaboration.



## Liste des acronymes

Acta Nova	Système de gestion électronique des affaires de la Confédération
AC	Assurance-chômage
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
Air2030	Programme de protection de l'espace aérien du DDPS
Armasuisse	Office fédéral de l'armement
ASF	Autorité de surveillance des fondations
BAC	Base d'aide au commandement de l'armée
BGRB	BGRB Holding SA d'après la loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération
BLA	Base logistique de l'armée
BVML	Gestion des achats et des contrats (Beschaffungs- und Vergabemanagement-Lösung en allemand)
CA	Conférence des achats de la Confédération
CCh	Caisse de chômage
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commission(s) des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commission(s) de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cdmt Cyber	Commandement Cyber
CEBA	Cloud Enabling Bureautique (bureautique en nuage)
ChF	Chancellerie fédérale
CSI-DFJP	Centre de services informatiques du DFJP
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Crédit COVID-19	Crédits dans les finances de la Confédération pour faire face à l'épidémie de Covid-19
Crédit COVID-19 transitoires	Crédits transitoires cautionnés par la Confédération selon la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19
DaziT	Programme visant à accompagner le passage de l'Administration fédérale des douanes à l'Office de la douane et de la sécurité des frontières

---

DDIP	Direction du droit international public
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion
DéIFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
Groupe SCL/SCT	Groupe des compagnies maritimes SCL et SCT
hafrep	Outil de reporting pour les cas de rigueur
HBB	Solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération (harmonisierte Beschaffungslösung Bund en allemand)
IVJF	Indemnités de vacances et jours fériés
KBOB	Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics
LCaS-COVID-19	Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur les crédits garantis par un cautionnement solidaire à la suite du coronavirus (Loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19, RS 951.26)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, RS 611.0)
LFiEI	Loi fédérale du 30 septembre 2022 sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (RS 734.91)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 ou du 21 juin 2019 sur les marchés publics (RS 172.056.1)

---

Loi COVID-19	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (RS 818.102)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, RS 171.10)
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1)
MDA	Monitoring de la durabilité des achats
MDG	Master Data Governance
MVP	Minimum Viable Product
MW	Mégawatt
NCSC	Centre national pour la cybersécurité (National Cyber Security Centre)
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMCR 20	Ordonnance du 25 novembre 2020 concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 (Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2020, RS 951.262)
OMCR 22	Ordonnance du 2 février 2022 concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022 (Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022, RS 951.264)
OTNI	Ordonnance du 25 novembre 2020 sur la coordination de la transformation numérique et la gouvernance de l'informatique dans l'administration fédérale (Ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique, RS 172.010.58)

---

Polycom 2030	Projet TNI clé pour le maintien de la valeur du système radio de sécurité Polycom jusqu'en 2030
R3	3 <sup>e</sup> correction du Rhône
RDS	Réseau de données sécurisé
RHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
RS	Recueil systématique
RUAG International	RUAG International Holding SA
RUAG MRO	Centre de compétence pour la maintenance du matériel de l'Armée suisse; RUAG MRO Holding SA
SAP S/4HANA	Progiciel de gestion intégré (ERP) développé par l'entreprise SAP
SCL	Swiss Cargo Line Reederei AG
SCT	Swiss Chemical Tankers AG
SCRN	Service de la construction des routes nationales
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEDS	Système national d'échange de données sécurisé
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SIPACfuture	Projet de nouveau système de paiement de l'assurance-chômage
Skyguide	Skyguide SA, société anonyme suisse non cotée pour les services de la navigation aérienne civile et militaire
SNPC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SUPERB	Programme visant à moderniser les processus de soutien de l'administration fédérale dans les domaines des finances, du personnel, de la logistique, des achats et de l'immobilier et à garantir l'assistance informatique de ces processus
Swissgrid	Société suisse responsable du réseau de transport de l'électricité
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TNI	Transformation numérique et gouvernance de l'informatique: stratégie TNI ou projet clé TNI; rapports TNI et secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique de la Chancellerie fédérale (secteur TNI)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

## Recommandations de la DélFin

### A) Nouvelles recommandations formulées en 2022

Recommandation de la DélFin du 29.08.2022 à l'intention du Conseil fédéral concernant la conduite d'enquêtes pénales en cas de fraudes aux subventions

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

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)*

En vertu de l'art. 39, al. 1, de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu; RS 616.1), le Conseil fédéral peut confier l'enquête pénale à une unité administrative ayant une plus grande expérience de la conduite de procédures pénales administratives. La DélFin recommande au Conseil fédéral de faire usage de cette possibilité dans les nouveaux cas de fraude présumée aux subventions dans le transport régional de voyageurs.

#### *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 visé, car l'indépendance et la neutralité d'un office étant à la fois l'autorité chargée de l'enquête et l'office qui attribue les subventions semblent pour le moins compromises. Le droit pénal administratif est complexe et ses procédures sont peu connues dans de nombreux offices fédéraux. Du point de vue de l'économicité et de la sécurité juridique, il n'est guère pertinent que, en cas de fraude aux subventions, chaque office qui attribue des subventions se dote de ressources et de connaissances qui seront perdues une fois la procédure terminée. En outre, si la compétence en matière de droit pénal administratif est décentralisée au sein de la Confédération, les offices qui attribuent des subventions risquent de ne pas poursuivre systématiquement les cas de fraude s'ils doivent mener eux-mêmes la procédure et développer au préalable les connaissances nécessaires. Enfin, le développement temporaire de nouvelles structures au sein d'offices ayant peu d'expérience du droit pénal administratif fait perdre un temps précieux, ce qui peut entraîner des problèmes de prescription.

Conformément à l'art. 39, al. 1, LSu, le Conseil fédéral peut également confier l'enquête pénale à une autre unité administrative de la Confédération.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. La DélFin considère qu'elle n'a été que partiellement mise en œuvre. Elle reste en suspens.

---

Recommandation de la DélFin du 29.08.2022 à l'intention du Conseil fédéral concernant la conduite d'enquêtes pénales en cas de fraudes aux subventions

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

État

---

*Avis du Conseil fédéral du 12 octobre 2022*

Le droit pénal administratif repose sur le postulat que la poursuite et le jugement des infractions aux lois administratives de la Confédération exigent des connaissances spécialisées dans le domaine administratif concerné. Les autorités compétentes pour la poursuite des infractions administratives sont tenues de poursuivre tout acte passible de sanctions porté à leur connaissance.

Cela dit, il est vrai que de nombreuses autorités administratives ne seront que rarement, voire jamais, confrontées à un cas de fraude, ce qui rend plus difficile l'accomplissement de l'obligation susmentionnée.

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 du 17 janvier 2023*

La DélFin a pris acte du fait que le Conseil fédéral ne ferait usage de l'art. 39, al. 1, LSu 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. Étant donné que l'OFT mène actuellement deux enquêtes de ce type, la DélFin décide de garder la recommandation en suspens.

---

Recommandation de la DélFin du 29.08.2022 à l'intention du Conseil fédéral concernant la conduite d'enquêtes pénales en cas de fraudes aux subventions

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

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 compétence 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.

*Avis du Conseil fédéral du 12 octobre 2022*

Dans le cadre du projet de révision du droit pénal administratif qui sera mis en consultation, le DFJP examine plusieurs options, dont la création d'un centre de compétences en matière de fraudes aux subventions, auquel la poursuite pénale pourrait être confiée dans des cas particuliers ou pour certaines catégories de cas en général, ainsi que la centralisation de la poursuite de toutes les fraudes aux subventions concernant une unité administrative donnée. La recommandation de la DélFin sera également prise en compte dans le cadre de ces clarifications.

*Appréciation de la DélFin du 17 janvier 2023*

Pour se prononcer, la DélFin attend que le projet de révision du droit pénal administratif mis en consultation soit adopté par le Conseil fédéral, ce qui devrait être le cas début 2024.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation.

Il l'examine dans le cadre de l'élaboration du projet de révision du droit pénal administratif qui sera mis en consultation.

La DélFin se prononcera lorsque le projet de révision mis en consultation aura été adopté par le Conseil fédéral.

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

Recommandations de la DélFin du 27.6.2019 à l'intention du Conseil fédéral concernant la **vente de navires de haute mer** (cf. **chap. 4.6.4**)

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

État

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

La DélFin recommande au Conseil fédéral d'engager immédiatement des mesures appropriées, selon la stratégie de limitation des dommages, lorsque des navires de haute mer faisant l'objet de cautionnements solidaires se trouvent dans une situation financière critique et que les compagnies maritimes ne respectent pas les plans d'amortissement conclus avec la Confédération et les banques prêteuses.

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

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

### *Appréciation de la DélFin*

La DélFin considère que la recommandation a été mise en œuvre pour ce qui est de l'adaptation des procédures et de l'adoption de mesures supplémentaires pour réduire les risques de cautionnement.

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les marchés maritimes, elle maintient la recommandation en suspens jusqu'au prochain contrôle de suivi prévu à l'automne 2023.

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

La DélFin considère que la recommandation a été pour l'essentiel mise en œuvre. Elle prévoit d'effectuer un dernier contrôle de suivi à l'automne 2023.



## C) Recommandations en suspens concernant l'informatique

Recommandations de la DélFin du 5.3.2014 à l'intention du Conseil fédéral concernant l'**informatique de la Confédération** (cf. **chap. 3.3**)

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

État

### *Pilotage et gestion centralisés*

La DélFin est clairement de l'avis que la gestion et le pilotage centralisés doivent encore être renforcés s'agissant des fonctions transversales. Elle escompte qu'avec la stratégie informatique 2016 – 2019, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération assumera sa fonction de façon plus énergique que par le passé et qu'elle développera le pilotage global de l'informatique de la Confédération. A cette fin, il est impératif de définir une architecture informatique 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.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le nouveau secteur TNI de la ChF est responsable de toutes les tâches liées à cette recommandation.

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

D'autres recommandations essentielles (architecture de l'informatique de la Confédération et planification informatique à moyen terme) sont encore en suspens. Elle fera le point avec la ChF en 2023.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation sur le principe.

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

Le souhait de définir une architecture TIC pour la Confédération n'a pas encore été réalisé.

La recommandation reste en suspens.

### *Planification informatique à moyen terme*

La DélFin recommande au Conseil fédéral d'examiner le potentiel d'amélioration du système actuel de pilotage financier de l'informatique et de mettre en œuvre une planification informatique à moyen terme qui soit contraignante pour l'ensemble de l'administration fédérale.

*Voir explications sous la recommandation précédente.*

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation sur le principe.

La recommandation n'a pas encore été mise en œuvre. Elle reste en suspens.

Recommandations de la DélFin du 5.3.2014 à l'intention du Conseil fédéral concernant l'**informatique de la Confédération** (cf. **chap. 3.3**)

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

État

*Architecture de l'informatique de la Confédération*

La DélFin souhaite qu'à l'avenir les synergies interdépartementales soient identifiées et exploitées en temps utile. C'est pourquoi elle recommande au Conseil fédéral d'intégrer dans la stratégie informatique 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.

*Voir explications sous la recommandation précédente.*

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation sur le principe.

La recommandation n'a pas encore été mise en œuvre. Elle reste en suspens.

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

Recommandations de la DélFin du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le contrôle des achats (voir aussi <b>chap. 4.3.1</b> )	Avis du Conseil fédéral (résumé) Appréciation de la DélFin (résumé)	État
<i>Définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions</i>		
La DélFin invite le Conseil fédéral à définir, au plus tard pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LMP, une stratégie cohérente de la Confédération en matière d'acquisitions. Cette stratégie contiendra des orientations et des objectifs bien précis, qui serviront de cadre aux services d'achat de la Confédération lorsqu'ils devront définir et mettre en œuvre leurs propres objectifs opérationnels. La mise en œuvre des objectifs sera pilotée et vérifiée au moyen du contrôle stratégique des marchés publics, qui devra être utilisé non seulement comme un instrument de reporting, mais aussi comme un instrument d'aide à la conduite.	<p data-bbox="647 322 927 344"><i>Avis du DFF du 19 octobre 2022</i></p> <p data-bbox="647 350 1283 460">La stratégie en matière d'acquisitions prévoit que la vérification et le pilotage de la réalisation des objectifs seront effectués au moyen du contrôle stratégique des marchés publics. La CA et à la KBOB peuvent vérifier l'état de la mise en œuvre du point de vue stratégique et prendre, si nécessaire, des mesures complémentaires.</p> <p data-bbox="647 465 1062 488"><i>Appréciation de la DélFin du 21 novembre 2022</i></p> <p data-bbox="647 493 1283 538">La DélFin souhaite savoir comment la stratégie sera concrétisée et mise en œuvre avant de classer cette recommandation.</p>	<p data-bbox="1310 322 1485 367">La recommandation a été acceptée.</p> <p data-bbox="1310 372 1485 417">La stratégie a été définie et publiée.</p> <p data-bbox="1310 423 1485 533">La DélFin attend la mise en œuvre des mesures. La recommandation reste en suspens.</p>
<i>Réformer les procédures d'acquisition de la Confédération</i>		
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, réduire leurs coûts, créer des synergies et réaliser des effets d'échelle. La DélFin suggère au Conseil fédéral, dans un deuxième temps, d'examiner dans quelle mesure il serait nécessaire d'adapter la structure actuelle de la Confédération en matière d'acquisitions – qui comporte des services d'achat centraux, différents organismes d'achat décentralisés sis auprès de services demandeurs, la CA et la KBOB – aux procédures d'acquisition standard.	<p data-bbox="647 613 927 636"><i>Avis du DFF du 19 octobre 2022</i></p> <p data-bbox="647 641 1283 919">L'instauration de processus d'acquisition numériques, standardisés et conviviaux est un des six objectifs de la stratégie d'acquisition de la Confédération 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 y parvenir, 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 est garanti que l'Org-OMP est respectée.</p>	<p data-bbox="1310 613 1485 680">La recommandation a été en partie acceptée.</p> <p data-bbox="1310 686 1485 731">La mise en œuvre a été entamée.</p> <p data-bbox="1310 736 1485 801">La recommandation est encore en suspens.</p>

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

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

État

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 1<sup>er</sup> 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 2025.

*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, 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 (crédeurs et débiteurs). La nouvelle gestion des contrats et des adjudications, fondée sur des composants standard SAP, est en cours de développement dans le cadre du projet «Acquisition» du programme SUPERB.

La 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, outre celles des partenaires commerciaux, la nouvelle solution de gestion des achats et des contrats prévoira 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 controlling des achats et à 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.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre a été entamée.

La recommandation est encore en suspens.

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

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

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

Status

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

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

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

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

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

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

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

La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a traité le rapport du Conseil fédéral lors de sa séance du 8 novembre 2022. Elle en a pris acte et n'a pas souhaité poursuivre la réflexion à ce sujet. Aucune proposition allant dans ce sens n'a été déposée.

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a prévu de mettre cet objet à l'ordre du jour de l'une des séances du 2<sup>ème</sup> trimestre 2023.

La recommandation reste en suspens.

