



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 2023

du 11 mars 2024

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

Conformément à l'art. 51 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10), nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année 2023 et vous demandons de bien vouloir en prendre connaissance.

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

Le 11 mars 2024

Pour la Délégation des finances des
Chambres fédérales

Le président : Peter Hegglin, conseiller aux
États

Le vice-président : Lars Guggisberg,
conseiller national

Condensé

Dans son rapport d'activité 2023, 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.

En 2023, les travaux de la DélFin ont surtout été marqués par l'examen de crédits urgents, le suivi de nombreux projets informatiques et la transformation numérique de l'administration fédérale, ainsi que par la lutte contre les abus liés aux crédits COVID-19. En outre, la délégation a émis une nouvelle recommandation concernant la création de nouveaux secrétariats d'État. Voici un aperçu des principaux thèmes traités par la DélFin au cours de l'année sous revue.

Octroi d'une garantie contre le risque de défaillance à la BNS et d'une garantie contre les pertes à UBS

En mars 2023, Credit Suisse (CS) était menacé d'insolvabilité en raison d'importantes pertes de liquidités. Le 16 mars 2023, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin un crédit d'engagement urgent de 100 milliards de francs en vue de l'octroi par la Confédération d'une garantie contre le risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités accordés par la Banque nationale suisse (BNS) à CS. Le 19 mars 2023, le Conseil fédéral a soumis une demande de crédit supplémentaire de 9 milliards de francs, qui portait sur l'octroi d'une garantie pour réduire les risques encourus par UBS du fait de l'acquisition de certains actifs pouvant potentiellement subir des pertes. UBS aurait pu recourir à cette garantie si les pertes qu'elle a subies consécutivement à la reprise de CS avaient dépassé le seuil de 5 milliards de francs.

La DélFin a mené des entretiens avec le président de la Confédération et la cheffe du DFF ainsi qu'avec des représentantes et représentants de CS, d'UBS, de la BNS, de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et de l'Administration fédérale des finances (AFF), afin d'examiner d'un œil critique tous les aspects connus de la situation et des travaux en cours ainsi que les détails de la demande du gouvernement et les autres solutions possibles. Après avoir procédé à un examen approfondi des faits sur la base de sa grille de contrôle systématique, la DélFin a approuvé les deux crédits.

Le 11 août 2023, UBS a définitivement résilié le contrat de garantie contre les pertes à concurrence de 9 milliards de francs conclu avec la Confédération, de même que le contrat de prêts sous forme de liquidités de 100 milliards de francs au maximum garantis par l'État conclu avec la BNS, libérant ainsi la Confédération et les contribuables de tout risque supplémentaire lié à ces garanties.

Mécanisme de sauvetage pour Axpo Holding AG

Début septembre 2022, la DélFin a approuvé, en procédure urgente, un crédit d'engagement de 10 milliards de francs pour des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique. En

outre, un crédit supplémentaire de 4 milliards de francs a été approuvé pour un crédit-cadre sous la forme d'un prêt de la Confédération rémunéré et remboursable accordé à la société Axpo Holding AG (Axpo) pour le cas où celle-ci ne pourrait pas couvrir ses besoins de financement d'une autre manière.

La situation financière d'Axpo s'est nettement améliorée au cours de l'année sous revue. Ainsi, fin novembre 2023, la DélFin a été informée de la demande d'Axpo d'annuler intégralement le crédit-cadre de 4 milliards de francs. La délégation souhaitait surtout savoir comment la Confédération garantirait que, après l'annulation du crédit-cadre, Axpo n'allait pas verser des dividendes et des bonus et solliciter ensuite de nouvelles aides financières auprès de la Confédération. À la suite de l'annulation du crédit-cadre, le Parlement a supprimé, lors de la session d'hiver 2023, les 4 milliards de francs initialement inscrits au budget 2024, allégeant ainsi le budget extraordinaire de la Confédération pour 2024.

Lutte contre les abus liés aux crédits COVID-19

En 2023, 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 établis par les unités administratives et des analyses de données du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Dans le cadre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 lancé en mars 2020, la Confédération a cautionné solidairement environ 137 870 crédits pour un volume de 16,9 milliards de francs. Sur la base d'une stratégie de contrôle visant à lutter contre les abus, tous les cas suspects sont examinés individuellement.

Le nombre élevé d'abus a entraîné des frais administratifs nettement plus élevés que prévu en 2023. Afin de garantir que la Confédération puisse remplir son obligation légale de prendre en charge ces coûts, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin, à la mi-août 2023, un crédit supplémentaire urgent de 13 millions de francs. Après avoir consulté le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), la délégation a approuvé ce crédit début septembre. Le Parlement a ensuite approuvé ce crédit supplémentaire lors de la session d'hiver 2023.

Aide humanitaire au Proche-Orient et au Moyen-Orient

En raison des nombreuses catastrophes survenues en 2023, les ressources financières destinées à l'aide humanitaire ont été presque entièrement épuisées en peu de temps. Le 1^{er} novembre 2023, le Conseil fédéral a soumis à la DélFin une demande de crédit supplémentaire urgent de 86 millions de francs pour permettre à la Suisse d'augmenter les moyens affectés à l'aide humanitaire en Israël, dans le Territoire palestinien occupé et dans les pays voisins, afin d'aider les personnes touchées rapidement et de manière appropriée.

Lors d'une séance extraordinaire qui a eu lieu début novembre, la DélFin a examiné attentivement la légalité, la nécessité et l'urgence de la demande du Conseil fédéral ainsi que l'adéquation de la somme sollicitée. Sur la base des documents en sa possession et des informations obtenues durant un entretien, la DélFin a reconnu l'urgence de la demande et a débloqué le crédit. Les fonds concernés sont destinés au

Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, aux Nations Unies ainsi qu'à des organisations non gouvernementales suisses et internationales reconnues, actives dans le domaine humanitaire. L'octroi du crédit urgent a été soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Cette dernière a approuvé le crédit de 86 millions de francs dans le cadre de son examen du supplément II au budget 2023.

Transformation numérique et pilotage informatique au DDPS

Dans le cadre de la haute surveillance financière, une sous-délégation non permanente de la DélFin s'est penchée sur certains des projets les plus importants et des projets clés du DDPS ; elle a informé régulièrement la délégation de ses activités et de ses conclusions. La sous-délégation s'est principalement intéressée aux multiples interdépendances entre les projets du DDPS et à leur dissociation. Elle s'est penchée sur la mise en place d'une architecture à l'échelle du département ainsi que sur une gestion de portefeuille pertinente et un pilotage efficace (controlling et reporting) au niveau du département. La sous-délégation a contribué de manière déterminante à améliorer la vue d'ensemble des nombreux projets au sein du DDPS.

Fin novembre, la DélFin a décidé de dissoudre la sous-délégation, sur la proposition de cette dernière, notamment du fait que le nouveau controlling du DDPS fournit désormais une bonne vue d'ensemble des affaires du DDPS et qu'il offrira un soutien à la délégation dans la poursuite de ses activités de surveillance concernant différents projets et initiatives du DDPS.

Nouvelle recommandation relative à la création de secrétariats d'État

La DélFin peut, dans le cadre de la haute surveillance sur les finances, adresser ses recommandations directement aux autorités responsables. Dans le contexte de la création d'un nouveau secrétariat d'État à la politique de sécurité, la DélFin recommande au Conseil fédéral de lui présenter sa stratégie en matière de création de nouveaux secrétariats d'État et de lui préciser dans quelle mesure il entend, en cas de demandes futures, faire usage des autres possibilités prévues par la LOGA (art. 45a, al. 1 et 2, et art. 46) avant de créer un nouveau secrétariat d'État.

Table des matières

1	Introduction	7
2	Crédits	8
2.1	Crédits urgents	8
2.1.1	Garantie du risque de défaillance à la BNS et garantie de couverture des pertes à UBS	8
2.1.2	Exploitation, aménagement et entretien des routes nationales	11
2.1.3	Cautionnements des crédits COVID-19 : lutte contre les abus	11
2.1.4	Règlement de la dette envers une fondation par l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF)	12
2.1.5	Aide humanitaire au Moyen-Orient	12
3	Affaires de personnel	13
3.1	Transformation du Service des renseignements de la Confédération (SRC)	13
3.2	Changement dans la conduite de la Direction des affaires économiques extérieures du SECO	14
3.3	Consultation de l'ordonnance sur le personnel d'Innosuisse	15
4	Thèmes transversaux	15
4.1	Cybersécurité, cyberdéfense et cybercriminalité	15
4.2	Transformation numérique au sein de l'administration fédérale	17
4.3	Projets clés de l'administration fédérale	19
4.4	Conséquences de la guerre en Ukraine	21
5	Thèmes principaux par département	21
5.1	Autorités et tribunaux	21
5.2	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	22
5.3	Département fédéral de l'intérieur (DFI)	23
5.4	Département fédéral de justice et police (DFJP)	25
5.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	26
5.5.1	Secrétariat d'État à la politique de sécurité du DDPS	26
5.5.2	Office fédéral de la cybersécurité (OFCS)	27
5.5.3	Transformation numérique et pilotage de l'informatique au DDPS	28
5.6	Département fédéral des finances (DFF)	31
5.6.1	Projet TNI clé DaziT	31
5.6.2	Projet TNI clé SUPERB	32
5.7	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)	33

5.7.1	COVID-19 : Crédits transitoires, mesures pour les cas de rigueur et indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail	33
5.7.2	Cautionnement des navires de haute mer par la Confédération	37
5.7.3	Projet clé SIPACfuture	39
5.8	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	41
5.8.1	Sécurité de l'approvisionnement en électricité : mécanisme de sauvetage et centrales de réserve	41
5.8.2	Investigation sur des infractions en matière de subventions dans les transports publics	45
5.8.3	Autoroute A9, correction du Rhône et assainissement de la décharge de Gamsenried	46
6	Mandat et organisation de la DélFin	50
7	Contrôle fédéral des finances (CDF)	52
7.1	Affaires du CDF	52
7.1.1	Rapport annuel et comptes annuels 2022 du CDF	52
7.1.2	Programme annuel 2023 du CDF	53
7.1.3	Budget 2024 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2025-2027 du CDF	54
7.2	Haute surveillance exercée par la DélFin sur le CDF	54
8	Annexe : recommandation de la DélFin	60
8.1	Nouvelles recommandations	60
8.1.1	Stratégie création de nouveaux Secrétariats d'État	60
8.2	Recommandations en suspens	61
8.2.1	Procédure pénale administrative	61
8.2.2	Contrôle des achats	64
8.2.3	Informatique	67
8.3	Recommandations liquidées	68
8.3.1	Pensions de retraite versées aux magistrats	68
8.3.2	Navires de haute mer	70

Rapport

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, à savoir, notamment, l'approbation de crédits urgents (chap. 2) et les questions de personnel (chap. 3).

Les thèmes transversaux (chap. 4) comprennent les rapports du CDF et de l'administration sur certains aspects de la cybersécurité, de la cyberdéfense et de la cybercriminalité. Les rapports de l'administration sur les projets clés et sur la transformation numérique de l'administration fédérale sont également abordés.

Les thèmes principaux de l'année sous revue sont présentés au chapitre 5. En font partie de nombreux projets clés des départements, dont la transformation numérique et le pilotage de l'informatique au DDPS, les activités de la DélFin en rapport avec la Genève internationale (DFAE), la mise en œuvre des mesures COVID-19 au DEFR ainsi que la sécurité de l'approvisionnement en électricité au DETEC.

Les chapitres consacrés au mandat et à l'organisation de la DélFin (chap. 6) de même qu'aux relations avec le CDF (chap. 7) donnent des informations sur les méthodes de travail de la délégation. Les recommandations en suspens que la DélFin a formulées à l'intention du Conseil fédéral et de l'administration et celles liquidées au cours de l'année sous revue se trouvent en annexe (chap. 8).

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

2.1.1 Garantie du risque de défaillance à la BNS et garantie de couverture des pertes à UBS

En mars 2023, Credit Suisse (CS) – deuxième banque d’importance systémique mondiale de Suisse avec UBS – courait un grand risque d’insolvabilité en raison de sorties massives de liquidités. Outre les conséquences considérables pour l’économie suisse planait une menace réelle de crise financière internationale.

Proposition du Conseil fédéral – Préparation de la séance

Le 16 mars 2023, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin un crédit d’engagement urgent de 100 milliards de francs pour l’octroi d’une garantie de la Confédération pour des prêts de la Banque nationale suisse (BNS) à CS à titre d’aide en matière de liquidités. Le Conseil fédéral a ainsi demandé la mise en place d’un mécanisme public de garantie des liquidités (*Public Liquidity Backstop [PLB]*). Avec un tel mécanisme, l’État couvre la banque centrale contre le risque de perte résultant de l’octroi de liquidités à une banque en difficulté. Cet instrument fait déjà partie du dispositif standard de nombreux États pour la gestion des crises bancaires. En Suisse, la mise en place d’un tel instrument est actuellement débattue au Parlement (projet 23.062). Étant donné qu’il manque encore, dans le droit en vigueur, une base légale suffisante en vue de l’octroi d’un crédit d’engagement pour un PLB, le Conseil fédéral a dû utiliser ses compétences en matière de droit de nécessité prévue par la Constitution fédérale (art. 184, al. 3, et art. 185, al. 3, Cst.). Se fondant sur celle-ci, il a édicté l’ordonnance du 16 mars 2023 sur les prêts d’aide supplémentaires sous forme de liquidités et l’octroi par la Confédération de garanties du risque de défaillance pour les prêts d’aide sous forme de liquidités accordés de la BNS à des banques d’importance systémique (RS 952.3). Le 17 mars 2023, la Chancellerie fédérale (ChF) a transmis à la DélFin l’arrêté du Conseil fédéral, classifié secret. Les membres de la délégation ont procédé à l’évaluation détaillée de ce dernier le même jour, dans le plus grand secret.

Séance de la DélFin du 19 mars 2023

Après d’autres travaux préparatoires, la DélFin s’est réunie le 19 mars 2023 à 10 h 45. Le directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF) a assisté à toute la séance. Après avoir étudié encore d’autres documents et mené des discussions en interne, la DélFin s’est d’abord longuement entretenue avec le président de la Confédération et la cheffe du DFF. Le premier a expliqué en détail les tenants et aboutissants à l’origine de la demande du Conseil fédéral pour un crédit d’engagement urgent de 100 milliards de francs. Il a notamment expliqué qu’il était évident qu’en l’absence de solution, CS n’avait pas la moindre chance de s’en sortir au-delà de lundi, et qu’une rencontre avait eu lieu avec la banque. Il a précisé que CS n’avait tout d’abord pas voulu d’une aide de l’État. Pour le Conseil fédéral, la meilleure solution, car la moins risquée, était qu’UBS reprenne CS. La cheffe du DFF a ensuite fourni plus de détails, précisant qu’il s’agissait d’une demande des plus hautes urgence et importance. Elle a expliqué que le principal problème était que CS n’inspirait plus confiance aux marchés, d’où les sorties massives de liquidités, qui mettaient en péril la survie de la banque. La

demande du Conseil fédéral visait à garantir la possibilité, pour la BNS, de lui fournir des liquidités supplémentaires, ce qui devrait permettre de regagner la confiance perdue de la clientèle de la banque et des investisseurs.

La DélFin a ensuite mené des entretiens distincts avec des représentantes et représentants de CS, d'UBS, de la BNS, de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et de l'AFF, afin d'examiner d'un œil critique tous les aspects connus de la situation, des travaux en cours, les détails de la demande du gouvernement ainsi que les autres solutions possibles. Il est ressorti des auditions que quatre scénarios possibles avaient été préparés au cours de ce processus. Dans le premier scénario, CS se remettait toute seule, sans qu'une intervention de l'État soit nécessaire. Le deuxième scénario s'appuyait sur le secteur privé : CS était racheté par UBS. C'est ce scénario qui a finalement été choisi. À un stade précoce, d'autres acheteurs potentiels qu'UBS avaient également été envisagés. Le troisième scénario consistait en une étatisation temporaire de CS (*Temporary Public Ownership [TPO]*). Enfin, le quatrième scénario prévoyait d'assainir la banque conformément à la loi sur les banques. Selon la FINMA, un tel assainissement avait été préparé et aurait été réalisable. Si les scénarios 2 à 4 (reprise par UBS, TPO, assainissement) n'avaient pas pu être mis en œuvre, la banque aurait fait faillite, ce qui aurait eu de lourdes conséquences. Les actionnaires et les bailleurs de fonds auraient probablement tout perdu et, selon les déclarations de toutes les personnes entendues, la Suisse serait devenue l'épicentre d'une crise financière internationale. La DélFin s'est notamment demandé si, pour ne pas devoir approuver 100 milliards de francs pour le PLB, la BNS ne pouvait pas accorder encore davantage de liquidités. Cette dernière a expliqué que cela n'était pas possible dans le cadre légal prévu. La délégation a également examiné d'un œil critique les conséquences pour les actionnaires et pour les autres créanciers de la banque en raison du privilège des créances de la BNS, ainsi que les conséquences de la reprise du point de vue du droit de la concurrence.

Le Conseil fédéral s'est réuni une nouvelle fois de son côté, en parallèle à l'entretien mené entre la DélFin et l'AFF. Le président de la Confédération et la cheffe du DFF ont ensuite présenté à la délégation une demande de crédit supplémentaire, qui portait sur l'octroi d'une garantie à hauteur de 9 milliards de francs pour réduire les risques encourus par UBS du fait de l'acquisition de certains actifs pouvant potentiellement subir des pertes. La garantie aurait été mise en œuvre si les pertes subies par UBS du fait de la reprise de CS avaient franchi un seuil de 5 milliards de francs. Les 9 milliards de francs de perte suivants auraient dû être assumés par la Confédération. La DélFin avait déjà été informée plus tôt dans la journée de la solution envisagée ainsi que du déroulement et de l'état des négociations entre les banques. À ce stade, c'est la solution définitive, à savoir la reprise de CS par UBS, qui était sur la table.

La DélFin a examiné les deux crédits et en a discuté lors d'une séance interne, conformément à sa grille d'examen systématique, avant de les approuver. Pour la DélFin, il était clair qu'une crise financière internationale partant de la Suisse aurait engendré de graves conséquences pour le pays. Sa décision était notamment motivée par le fait que le budget de la Confédération serait moins mis à contribution en cas d'approbation qu'en cas de rejet. Ainsi, dans son commentaire relatif à l'ordonnance du 16 mars 2023 (RS 952.3), le Conseil fédéral a indiqué que des études montraient que, selon les hypothèses sur leur évolution, les coûts cumulés de la faillite d'une

banque d'importance systémique étaient estimés entre 19 et 158 % du PIB d'avant la crise. En prenant le chiffre de 19 % du PIB d'environ 771 milliards de francs, la perte de PIB se serait élevée à 146 milliards de francs.

Elle en a immédiatement informé le président de la Confédération et la cheffe du DFF. Tous deux, de même que le président de la direction générale de la BNS, la présidente du conseil d'administration de la FINMA et les deux présidents des conseils d'administration d'UBS et de CS se sont adressés à la presse mondiale le 19 mars 2023 à 19 heures pour annoncer la reprise de CS par UBS. Le Conseil fédéral a précisé qu'il soutenait cette reprise. La BNS et la FINMA en ont fait de même. La DélFin a ensuite communiqué ses décisions au public, par voie de communiqué de presse, et aux présidences du Conseil national et du Conseil des Etats, par une lettre. En application de l'art. 28, al. 3, de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), les présidences des chambres en ont informé les membres de l'Assemblée fédérale afin de pouvoir demander la convocation d'une session extraordinaire.

Refus de l'approbation a posteriori des crédits d'engagement lors de la session extraordinaire des 11 et 12 avril 2023

La convocation d'une session extraordinaire a été demandée et a eu lieu les 11 et 12 avril 2023. Les Chambres ont ainsi pu se prononcer sur la décision de la DélFin dans le cadre de l'approbation a posteriori, au cours de la troisième semaine suivant la décision de la DélFin. Le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale le message du 29 mars 2023 concernant le supplément Ia au budget 2023 (23.007). Les CdF ont procédé à l'examen préalable du texte et proposé d'approuver les crédits a posteriori. Elles ont en outre posé diverses conditions-cadres pour l'utilisation des crédits, conformément à l'art. 25, al. 3, de la loi sur le Parlement. Lors de la session extraordinaire des 11 et 12 avril 2023, le Conseil des Etats a approuvé les crédits, contrairement au Conseil national, qui les a rejetés à deux reprises, une décision dont la DélFin a pris acte.

Suivi de la mise en œuvre des crédits d'engagement

Lors des séances qui ont suivi, la cheffe du DFF et la directrice de l'AFF ont informé la DélFin des travaux de l'AFF concernant les garanties octroyées. Ce fut également l'occasion de discuter des risques juridiques qui subsistaient pour la Confédération. Pour la DélFin, il était décisif de préserver au maximum les intérêts de la Confédération et de permettre à cette dernière de mener les négociations avec UBS d'égal à égal. Il est ressorti des explications fournies par la cheffe du DFF et la directrice de l'AFF que la Confédération avait bien défendu ses intérêts. Le 11 août 2023, UBS a résilié le contrat de garantie contre les pertes à concurrence de 9 milliards de francs conclu avec la Confédération, de même que le contrat de prêts sous forme de liquidités de 100 milliards au maximum garantis par l'Etat conclu avec la BNS. La Confédération et les contribuables ne courent ainsi plus aucun risque en lien avec ces garanties, qui ont rapporté près de 200 millions de francs à la Confédération.

2.1.2 Exploitation, aménagement et entretien des routes nationales

À la fin du mois d'août 2023, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin d'autoriser un crédit supplémentaire urgent visant à augmenter de 146,2 millions de francs le crédit budgétaire destiné à l'exploitation, l'aménagement et l'entretien des routes nationales et à augmenter le plafond des dépenses correspondant de 153,2 millions de francs afin de compenser le renchérissement élevé et imprévisible de 9,77 % dans le secteur du génie civil, faute de quoi les travaux sur les chantiers auraient dû être interrompus ou fortement ralentis.

Cette hausse du budget prendrait la forme d'un prélèvement supplémentaire sur les fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et, partant, ne grèverait pas les finances fédérales, car à la fin de l'année 2022, le FORTA disposait d'une réserve de 3,828 milliards de francs, ce qui permettait de financer entièrement l'augmentation sollicitée.

Après s'être entretenue avec le directeur de l'Office fédéral des routes (OFROU), la DélFin a reconnu l'urgence de la demande de crédit et l'a approuvée au début du mois de septembre 2023. Elle a en outre demandé à l'OFROU de présenter aux Commissions de finances (CdF), en vue de leur examen du budget, une note d'information relative à l'évolution pluriannuelle du renchérissement et à la composition de l'indice de renchérissement sur lequel il se fonde.

2.1.3 Cautionnements des crédits COVID-19 : lutte contre les abus

Dans le cadre du programme de cautionnement solidaire COVID-19 lancé en mars 2020, la Confédération a cautionné solidairement environ 137 870 crédits pour un volume de 16,9 milliards de francs. Sur la base d'une stratégie de contrôle visant à lutter contre les abus, tous les cas suspects sont examinés individuellement. Les quatre organisations de cautionnement reconnues par la Confédération sont compétentes en la matière et transmettent les cas d'énergie criminelle manifeste, d'abus multiples ou de comportement non coopératif de l'emprunteur à un cabinet d'avocats externe qui s'occupe de l'examen juridique et du dépôt d'une plainte pénale. La Confédération est légalement tenue de prendre en charge les frais administratifs que les organisations de cautionnement supportent (art. 14 LCaS-COVID-19) et qui sont constitués à 75 % des coûts directement liés à la lutte contre les abus.

Le Parlement a autorisé un crédit de 11 millions de francs pour les organisations de cautionnement au budget 2023 (A231.0411 COVID : cautionnements).

Le nombre élevé d'abus a entraîné une nette augmentation des coûts prévus en 2023. Afin de garantir que la Confédération puisse remplir l'obligation légale de prendre en charge ces coûts, le Conseil fédéral a demandé à la DélFin un crédit supplémentaire urgent de 13 millions de francs à la mi-août 2023. Après un entretien avec le SECO, la DélFin a approuvé ce crédit début septembre, estimant que l'urgence de la demande était avérée. Sans ce crédit, les organisations de cautionnement n'auraient pas disposé

de suffisamment de liquidités pour régler dans les délais les factures du cabinet d'avocats, ce qui aurait provoqué des coûts supplémentaires à la charge de la Confédération en raison des intérêts moratoires. Le Parlement a ensuite approuvé le crédit supplémentaire lors de la session d'hiver 2023.

2.1.4 Règlement de la dette envers une fondation par l'Autorité fédérale 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 de veiller à ce que les fondations qui lui sont assujetties utilisent leur fortune conformément au but défini dans leurs statuts. Début 2023, elle exerçait la surveillance de 5060 fondations.

Le 2 mai 2023, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a condamné la Confédération à verser près de 10 millions de francs à une fondation en raison d'une décision non conforme prise par l'ASF en 2001, à savoir 6 millions de francs de dommages ainsi que 3,9 millions de francs d'intérêts passifs (arrêt A-4514/2021). Le DFI et le DFF, compétents lorsque la responsabilité de l'Etat est engagée, ont décidé de ne pas faire recours, acceptant ainsi le jugement.

Une provision de 7 millions de francs avait été constituée en 2019, parce qu'à l'époque, le montant attendu des dommages-intérêts était moins élevé. Ainsi, 6 millions de francs ont pu être versés au 31 juillet 2023 au titre du dommage. Comme le solde de la provision n'était pas suffisant, un crédit supplémentaire urgent s'est avéré nécessaire pour couvrir le montant restant. Le Conseil fédéral a demandé à la DélFin le 28 août 2023 son assentiment à un supplément urgent de 2,9 millions de francs. La DélFin a examiné attentivement la requête du Conseil fédéral dans le cadre de sa séance de septembre. Se fondant sur les documents à sa disposition, elle a examiné non seulement le caractère urgent de la demande, mais aussi sa légalité, sa nécessité et sa prévisibilité ainsi que d'autres possibilités de compensation. Elle a reconnu qu'il était urgent d'octroyer le crédit provisoire demandé, tout retard entraînant une augmentation de la charge. La DélFin a donc libéré le montant souhaité. Le Conseil fédéral a soumis ce crédit à l'approbation du Parlement dans le cadre du supplément II au budget 2023.

2.1.5 Aide humanitaire au Moyen-Orient

Les nombreuses catastrophes survenues tout au long de l'année 2023 (tremblements de terre en Turquie, en Syrie, au Maroc et en Afghanistan, inondations en Libye, crise alimentaire mondiale) ont rapidement épuisé la quasi-totalité des ressources financières destinées à l'aide humanitaire. Compte tenu de la gravité de la crise qui a éclaté en octobre au Proche-Orient, le Conseil fédéral a rappelé l'urgence du respect du droit international humanitaire dans ce conflit armé et proposé d'attribuer des moyens supplémentaires dans cette région. Le 1^{er} novembre 2023, il a soumis à la DélFin une

demande de crédit urgent de 86 millions de francs pour permettre à la Suisse d'augmenter les moyens affectés à l'aide humanitaire en Israël, dans le Territoire palestinien occupé et dans les pays voisins et apporter ainsi rapidement une aide humanitaire appropriée aux personnes touchées.

La DélFin a examiné attentivement la légalité, la nécessité et l'urgence de la demande du Conseil fédéral ainsi que l'adéquation de la somme sollicitée lors d'une séance extraordinaire qui a eu lieu début novembre. Avant de rendre sa décision, elle s'est entretenue avec le secrétaire général du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la directrice de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ainsi que le chef des finances du DFAE, en présence du directeur du CDF. Sur la base des documents fournis et des informations obtenues durant cet entretien, la DélFin a reconnu l'urgence de la demande. Elle a libéré la totalité du montant qui est destiné au Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant rouge, aux Nations Unies ainsi qu'à des organisations non gouvernementales suisses et internationales actives dans l'humanitaire et reconnues.

L'octroi du crédit urgent est soumis à l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale. Le Parlement a examiné et approuvé le crédit supplémentaire de 86 millions de francs dans le cadre des travaux relatifs au supplément II au budget 2023.

3 Affaires de personnel

La surveillance, par la DélFin, des affaires relatives au droit du personnel est réglée dans l'Arrangement 2015 conclu le 1^{er} décembre 2014 entre la DélFin et le Conseil fédéral. Cet arrangement porte sur la surveillance financière concomitante (approbation de mesures applicables au personnel), la haute surveillance subséquente (rapport du Conseil fédéral dans certains domaines tels que les activités accessoires ou les allocations liées au marché de l'emploi) et la haute surveillance concomitante des entités de la Confédération devenues autonomes.

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

En 2023, la DélFin a approuvé les différentes propositions soumises par les départements, sauf dans deux cas.

3.1 Transformation du Service des renseignements de la Confédération (SRC)

Lors de l'exercice sous revue, la DélFin s'est notamment penchée sur la nouvelle classification de plusieurs fonctions auprès du SRC qui est responsable de la détection

précoce et de la prévention des menaces contre la sécurité intérieure et extérieure. L'actuel SRC s'est issu de la fusion en 2010 du Service des renseignements intérieurs avec le Service de renseignements stratégiques. Sa structure organisationnelle n'a que très peu changé depuis, même s'il s'est vu attribuer de nouvelles tâches et compétences le 1^{er} septembre 2017 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le renseignement (LRens, RS 121). Le nombre des collaborateurs et collaboratrices a sensiblement augmenté ces dernières années. Le SRC compte en effet une centaine de postes supplémentaires par rapport à l'effectif de 2018.

Compte tenu de l'accroissement sensible du spectre des menaces et des risques depuis 2009, le SRC s'est doté d'une nouvelle organisation qui entrera en vigueur le 1^{er} mars 2024. Dans ce contexte, le secrétariat général du DDPS a soumis à la DélFin pour approbation une nouvelle classification de plusieurs fonctions dirigeantes. La DélFin a examiné les propositions avec beaucoup d'attention lors de sa séance de novembre 2023. Elle s'est entretenue à cette occasion avec le secrétaire général et le chef des ressources du département. Elle s'est notamment renseignée sur l'impact financier des nouvelles classifications de fonctions. Le département lui a assuré que les coûts supplémentaires allaient être compensés dans le cadre des moyens à disposition du SRC. Après une réflexion approfondie, la DélFin a reconnu que les propositions de nouvelles classifications étaient justifiées et donné son assentiment. L'entrée en vigueur de la nouvelle organisation du SRC est fixée au 1^{er} mars 2024.

3.2 Changement dans la conduite de la Direction des affaires économiques extérieures du SECO

Depuis la création du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) en 2000, la Direction des affaires économiques extérieures était gérée par le ou la secrétaire d'État. Compte tenu de la charge d'encadrement liée à cette gestion conjointe, le département a décidé de séparer désormais la conduite du Secrétariat d'État de celle de la Direction des affaires économiques extérieures. Ce changement nécessite la nouvelle classification non seulement de la fonction de « chef/fe de la Direction des affaires économiques extérieures », mais également de plusieurs autres fonctions qui étaient auparavant directement subordonnées à la secrétaire d'État.

Avant de prendre une décision, la DélFin s'est entretenue lors de sa séance du mois de novembre avec le chef du DEFR, la secrétaire générale ainsi que le chef des ressources humaines du secrétariat général. Les représentants du département ont informé que la nomination d'une personne à la tête de la Direction des affaires économiques extérieures ainsi que les autres changements opérés entraînent dans un premier temps des coûts bruts supplémentaires d'un montant maximal d'environ 350 000 francs par an. La DélFin a pris note que le SECO compensera les coûts supplémentaires restants à l'interne, dans ses budgets, par différentes mesures. À court terme, il renoncera ponctuellement à des embauches de remplacement lors de départs. À moyen terme, le regroupement d'unités organisationnelles au sein de l'économie extérieure du SECO fera également l'objet de réflexions. Les collaborateurs concernés par des rétrogradations dans une classe de salaire inférieure bénéficient d'une garantie de l'acquis salarial qui est limitée dans le temps. Comme plusieurs personnes vont

atteindre ces prochaines années l'âge de la retraite, le SECO s'attend à un allègement progressif des coûts estimé à 130 000 francs par an dans les trois à cinq prochaines années, grâce à la suppression successive de ces garanties d'acquis salariaux.

Après s'être informée sur la manière dont les modifications apportées avaient été acceptées par les personnes concernées, la DélFin a donné son accord pour toutes les propositions de classifications demandées.

3.3 Consultation de l'ordonnance sur le personnel d'Innosuisse

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

Au cours de l'année sous revue, l'ordonnance sur le personnel de l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation Innosuisse a été soumise à la DélFin pour avis. Innosuisse est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique qui existe depuis 2018.

Dans le cadre de la révision de la législation fédérale en matière de protection des données, Innosuisse a dû procéder à des adaptations de son ordonnance sur le personnel.

Lors de sa séance du mois de novembre 2023, la DélFin a examiné le projet de modification soumis par le DEFR. Elle a constaté que les précisions apportées sont axées sur la pratique et créent des règles claires et transparentes tout en respectant la protection des données. La DélFin a constaté en outre qu'Innosuisse s'aligne ainsi encore davantage sur les règles applicables au personnel de l'administration fédérale centrale. Dans sa prise de position, la DélFin a dit ne pas avoir d'objection aux modifications apportées.

4 Thèmes transversaux

4.1 Cybersécurité, cyberdéfense et cybercriminalité

L'objet transversal cybersécurité, cyberdéfense et poursuite pénale de la cybercriminalité concerne différents domaines thématiques qui touchent plusieurs départements. Il s'agit notamment de thèmes civils et militaires en lien avec le cyberspace, de la protection des infrastructures critiques et de la poursuite pénale de la cybercriminalité. Comme les années précédentes, la DélFin s'est intéressée de près aux défis posés par

la défense contre les cyberattaques (cf. rapport d'activité 2022, FF 2023 1713, chap. 3.2).

En 2016, RUAG a été la cible d'une cyberattaque massive. Depuis lors, la cybersécurité de ce groupe technologique a été un sujet de discussion récurrent de la DélFin. Lors d'entretiens avec le SG-DDPS et la cheffe du DFF, en présence du délégué fédéral à la cybersécurité de l'époque et actuel directeur de l'Office fédéral de la cybersécurité (OFCS), la DélFin s'est concentrée sur la sécurité de l'information de RUAG durant le premier semestre de l'exercice sous revue. Lors de sa séance de mai, elle a pris connaissance du rapport d'audit du CDF (22128) de la sécurité de l'information de RUAG MRO Holding SA ainsi que du rapport d'audit du CDF (21411) de la mise en œuvre des mesures en lien avec les incidents de sécurité chez RUAG. Elle a salué le fait que, selon le CDF, toutes les mesures et recommandations visant à garantir la sécurité des données ont été menées à bien et que la séparation des systèmes informatiques de RUAG est achevée. Compte tenu de ces conclusions, la DélFin a décidé de clore également le thème de la sécurité informatique de RUAG.

L'attaque par rançongiciel contre l'entreprise Xplain, qui a eu lieu en juin 2023 et au cours de laquelle des données sensibles de l'administration fédérale ont été dérobées, a fait l'objet de discussions avec les cheffes du DFF, du DFJP et du DDPS au milieu de l'année 2023. La DélFin s'est alors penchée sur l'ampleur du vol de données ainsi que sur la publication de ces données sur le darknet, et s'est informée plus en détail des préparatifs relatifs à une enquête administrative. Elle a salué la décision du Conseil fédéral du 23 août 2023 d'ordonner l'ouverture d'une enquête administrative visant à éclaircir les circonstances qui entourent la fuite de données de l'entreprise Xplain et d'approuver le mandat d'enquête. L'enquête a commencé début septembre 2023 et devrait être terminée au plus tard fin mars 2024. Sur instruction du Conseil fédéral, le DFF a chargé l'étude d'avocats genevoise Oberson Abels SA de cette enquête. Cet organe indépendant examinera si l'administration fédérale a satisfait à ses obligations de manière adéquate lors du choix, de l'instruction et de la surveillance de l'entreprise Xplain ainsi que dans le cadre de la collaboration avec celle-ci. L'objectif est également d'identifier les mesures à prendre pour éviter que des incidents similaires ne se reproduisent. L'enquête se terminera par un rapport final écrit conformément à l'art. 27j de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA). Ce rapport contiendra les résultats et les recommandations pour la suite de la procédure. Le SG-DFF assure la coordination interne à la Confédération et convient, avec la participation du SG-DDPS, du SG-DFJP et de la ChF, des droits et obligations de l'organe chargé de l'enquête. La DélFin s'est entretenue avec le chancelier de la Confédération au sujet de l'enquête administrative sur la fuite de données et a pris connaissance de son avis par rapport à la situation générale dans le domaine de la cybersécurité de l'administration fédérale. Le chancelier de la Confédération a confirmé l'appréciation de la DélFin selon laquelle l'importance de la sécurité dans le domaine numérique est sous-estimée.

Mi-novembre, un autre prestataire de services logiciels de l'administration fédérale, l'entreprise Concevis, a été la cible d'une cyberattaque. La cheffe du DFF a indiqué à la même période qu'il fallait partir du principe que la fuite de données concernait tant des données de Concevis elle-même que des données de ses clientes et clients. Elle a estimé que toutes les unités administratives de la Confédération qui ont bénéficié de

prestations de Concevis pourraient donc être concernées. Elle a précisé que les analyses effectuées par l'OFCS jusqu'à la mi-novembre n'avaient révélé aucun indice laissant supposer que des systèmes de la Confédération aient été compromis.

La DélFin a pris connaissance de la décision du Conseil fédéral du 8 novembre 2023 de faire entrer en vigueur la loi sur la sécurité de l'information (LSI) en 2024. La LSI réunira en un seul acte les bases légales les plus importantes pour la sécurité des informations et des moyens informatiques de la Confédération. Se basant sur des normes internationales, cette loi et ses quatre ordonnances d'exécution (ordonnance sur la sécurité de l'information, ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes, ordonnance sur la procédure de sécurité relative aux entreprises et ordonnance sur les systèmes de gestion des données d'identification et les services d'annuaires de la Confédération) fixeront des exigences minimales uniformes en matière de sécurité de l'information pour l'ensemble des autorités et des organisations de la Confédération. Comme le Conseil fédéral, la DélFin est d'avis que la cybersécurité de la Confédération ne se limite pas à sa propre infrastructure informatique, mais que les informations et les données fédérales doivent également être protégées au niveau des tiers, des cantons et des partenaires internationaux. La LSI et ses quatre ordonnances d'exécution représentent à cet égard des directives suffisantes.

Au cours de la nouvelle législature 2023-2027, la DélFin suivra de près la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques au sein du nouveau Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS), les stratégies de cybersécurité civile au sein du nouvel OFCS et les thèmes militaires en lien avec le cyberspace au sein du nouveau Commandement Cyber (Cdmt Cyber).

4.2 Transformation numérique au sein de l'administration fédérale

Stratégies de numérisation

En 2023, le Conseil fédéral a approuvé trois stratégies coordonnées portant sur la transformation numérique. La « stratégie Suisse numérique 2024 » fixe des lignes directrices pour la transformation numérique de la Suisse et donne à tous les acteurs de la numérisation, publics et privés, un cadre sur lequel s'appuyer. La « stratégie Administration numérique suisse 2024-2027 » est une stratégie commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ; elle s'adresse de manière transversale aux administrations publiques.

La « stratégie Administration fédérale numérique » traite spécifiquement de la transformation numérique de l'administration fédérale. À la différence de ce qu'il avait fait pour les stratégies précédentes, le Conseil fédéral mise sur un horizon temporel plus long et sur une approche agile. L'administration fédérale peut adapter chaque année ses priorités et réagir ainsi de manière flexible à l'évolution permanente de la situation. Quant au Conseil fédéral, il peut adapter la stratégie à tout moment.

Au cours de l'année sous revue, la DélFin a été informée par le chancelier de la Confédération et le chef du secteur TNI de la ChF des travaux relatifs à la « stratégie Administration fédérale numérique », dont elle a pris acte. Même si ces stratégies

constituent un cadre susceptible d'être utile à leurs destinataires, elles se situent à un niveau abstrait et nécessitent d'être concrétisées.

Facteurs de réussite de la numérisation au sein de l'administration fédérale

Au début du mois de septembre 2023, la DélFin s'est penchée sur un rapport de synthèse du CDF présentant l'évaluation des résultats de seize audits choisis concernant la transformation numérique. Le CDF parvient à la conclusion que la Confédération n'est qu'au début de ce processus. Si près d'un quart des projets examinés étaient sur la bonne voie, la moitié environ des projets audités présentaient des lacunes importantes. Le CDF a souvent mis en évidence des faiblesses dans le domaine de la conduite stratégique, des objectifs trop peu ambitieux ainsi que des structures et une gouvernance insuffisantes. Il a également relevé des difficultés dans la conduite opérationnelle des projets : les parties prenantes pertinentes, avec leurs besoins spécifiques et leurs processus d'affaires, ne sont pas toujours associées au processus de conduite, les bases légales ne sont pas révisées de manière suffisamment cohérente, la qualité et la gestion des données sont négligées et les marges de manœuvre sont trop peu exploitées. Sur la base de ses constats, le CDF a déduit sept facteurs de réussite pour les projets de transformation numérique de l'administration fédérale : la coordination de la vision, de la stratégie et de la gouvernance ; des projets ambitieux ; l'engagement de la haute direction ; la révision du cadre juridique ; l'adoption d'une approche de bout en bout, prenant en considération les besoins de toutes les parties prenantes ; l'utilisation systématique des données comme ressource centrale ; l'exploitation des marges de manœuvre.

La DélFin considère que le rapport de synthèse du CDF constitue une base extrêmement précieuse pour les organes de la haute surveillance parlementaire qui se penchent sur la transformation numérique et les projets de numérisation de l'administration fédérale. Elle l'a transmis aux CdF.

Stratégie de réseau

La stratégie « Réseaux de la Confédération », qui a été révisée en 2022, prévoit l'utilisation de deux réseaux physiquement séparés pour la mise en réseau de la Confédération et des cantons. Le réseau destiné aux applications dans le domaine de la protection de la population répond à des exigences particulièrement élevées en matière de sécurité et de disponibilité. Une telle séparation physique implique des coûts supplémentaires et n'est pertinente que si toutes les parties concernées l'appliquent. Par conséquent, le principe est assorti d'une réserve : il faut que tous les cantons opèrent cette séparation dans leurs infrastructures. S'ils ne le font pas, il est prévu de renoncer à la séparation physique dans le cadre du remplacement des composantes du réseau à partir de 2024.

À la fin mai 2023, le chef du secteur TNI de la ChF a informé la DélFin que décision avait été prise de n'avoir plus recours qu'à un seul réseau étant donné que tous les cantons n'opéraient pas la séparation requise. La DélFin se félicite de cette décision, qui permet d'éviter des coûts supplémentaires. Elle attend toutefois qu'un niveau de sécurité et de disponibilité du réseau adéquat soit garanti.

Organisation du pilotage et de la gouvernance de l'informatique au sein de l'administration fédérale

En 2014, la DélFin avait adressé des recommandations au Conseil fédéral, dans lesquelles elle proposait notamment de centraliser davantage le pilotage et la gestion de l'informatique (gouvernance), de créer une architecture des affaires et de l'informatique à l'échelle fédérale et de mettre en place une planification interdépartementale à moyen terme (cf. annexe 8.2.3).

Fin septembre 2023, le Conseil fédéral a adopté une modification de l'ordonnance sur la transformation numérique et l'informatique (OTNI ; RS 172.010.58). Cette révision consiste en une série d'adaptations mineures découlant notamment d'une évaluation intermédiaire de l'organisation de la transformation numérique de l'administration fédérale (cf. rapport d'activité 2022 de la DélFin, FF 2023 1713, chap. 3.3).

La DélFin a pris acte de la précision des compétences et de l'harmonisation de la coordination au niveau fédéral. Parallèlement, elle a constaté que la révision de l'ordonnance ne tenait pas compte des principales requêtes qu'elle avait formulées et ne mettait pas en œuvre ses recommandations encore en suspens. La DélFin demande notamment une utilisation plus efficace des ressources financières disponibles – qui sont limitées –, une meilleure exploitation des effets de synergie, l'extension des services standard gérés de manière centralisée par le secteur TNI, une meilleure coordination et priorisation des projets de numérisation et une extension des pouvoirs d'instruction supradépartementaux du chancelier de la Confédération et du délégué du secteur TNI. Elle abordera de nouveau ces sujets en 2024.

4.3 Projets clés de l'administration fédérale

Les projets clés de l'administration fédérale sont des projets ou des programmes qui concernent la transformation numérique ainsi que les technologies de l'information et de la communication. Ces projets nécessitent un renforcement de la conduite stratégique et opérationnelle, de la coordination et des vérifications en raison des ressources qu'ils requièrent, de leur importance stratégique, de leur complexité ou des risques qu'ils présentent (art. 20 OTNI). 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 Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la ChF et les transmettre aux organes de haute surveillance parlementaire (DélFin, CdF et CdG).

Le présent chapitre est consacré à la forme des comptes rendus semestriels des projets clés ainsi qu'à quelques aspects transversaux les concernant. Certains projets clés sont traités à part dans d'autres chapitres du présent rapport.

Tour d'horizon

En été 2023, 21 projets de l'administration fédérale centrale étaient menés à titre de projets clés, pour un volume de plus de 6 milliards de francs. Près de trois quarts de ces coûts (environ 4,3 milliards de francs) concernent les huit projets clés du DDPS (cf. chapitre 5.5.3) et un sixième (environ 1 milliard de francs), les trois projets clés

du DFF (cf. chap. 5.6.1 et 5.6.2). Au printemps 2023, le chancelier de la Confédération a défini trois nouveaux projets clés : le futur programme de promotion de la transformation numérique dans le système de santé « DigiSanté » (DFI), le projet e-ID (DFJP) et le programme RUVÉR (DDPS). En contrepartie, l'ancien programme « Dissociation des activités informatiques de base au DDPS » a été redimensionné. Le programme ESYSP a quant à lui été clôturé.

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 ainsi qu'avec le délégué du Conseil fédéral à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique. En 2022 et 2023, une sous-délégation s'est penchée de manière approfondie sur les risques liés aux projets clés du DDPS et sur leurs interdépendances (cf. chapitre 5.5.3).

À la demande de la DélFin, le CDF contrôle aussi toujours que les indications figurant dans les différents rapports de situation correspondent à la réalité. Elles sont en effet très utiles pour lui permettre de juger de la fiabilité desdits rapports.

Amélioration du contrôle des progrès

Depuis début 2023, les rapports de situation relatifs aux différents projets contiennent une analyse de tendance des jalons et une représentation graphique de l'évolution des coûts prévus et effectifs. De plus, chaque responsable de projet doit, pour chaque rapport, présenter un pronostic sur la réalisation des objectifs et sur les bénéfices que le projet devrait apporter une fois terminé. La DélFin salue ces changements, la haute surveillance disposant de cette manière d'informations plus compréhensibles sur l'avancement des projets clés.

Interdépendances entre les projets clés

L'unité administrative responsable d'un projet clé rend au secteur TNI de la ChF un rapport de situation fin juin et fin décembre. Sur mandat de la DélFin, le secteur TNI se fonde sur les informations contenues dans ces rapports pour établir, à son tour, un rapport consolidé sur l'état d'avancement de tous les projets clés. Si la DélFin le demande, il évalue et commente, dans ce rapport général, les différents projets sous l'angle général de la numérisation au sein de l'administration fédérale. Depuis 2023, il peut aussi relever les interdépendances importantes entre les différents projets clés. Pour la DélFin, les appréciations indépendantes du secteur TNI sont une base importante pour l'évaluation des risques généraux.

Accès aux rapports de situation

La DélFin a précisé, avec le secteur TNI, l'accès aux rapports de situation des unités administratives ; ceux-ci sont soumis à la loi sur la transparence (LTrans). Le rapport général, qui contient les appréciations du secteur TNI conformément au mandat de la DélFin, est en revanche un document de commission. Il est donc soumis au secret de commission (art. 47 LParl) et ne tombe pas dans le champ d'application de la LTrans (art. 4 LTrans).

4.4 Conséquences de la guerre en Ukraine

Début 2023, la DélFin a souhaité approfondir durant l'exercice sous revue la question des conséquences de la guerre en Ukraine sur la Suisse et les finances fédérales. Elle avait examiné jusque-là les répercussions du conflit armé surtout dans le domaine de la migration. Lors de sa séance de février, elle a décidé de mettre à l'ordre du jour de ses séances toutes les décisions importantes du Conseil fédéral en lien avec ce sujet. Cette thématique a été mise à l'ordre du jour de chacun des entretiens annuels avec les chefs et cheffes du DFAE, du DFJP, du DDPS, du DFF et du DEFR.

Lors des différents entretiens qui ont eu lieu durant les séances de juillet, septembre et novembre avec les chefs et cheffes de départements concernés, la DélFin s'est informée des mesures prises à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022. Ces mesures se déclinent sous la forme de soutien politique (condamnation de l'agression et reprise des sanctions de l'Union européenne), d'aide humanitaire et de coopération internationale, d'aide au processus de reconstruction, la prise en charge et l'hébergement des réfugiés ukrainiens dans le pays. Une année après le début du conflit, la Conseil fédéral a indiqué que la Suisse a débloqué environ 1,3 milliard de francs pour des mesures d'aide en faveur de l'Ukraine : plus de 270 millions pour aider le pays dans le cadre de la coopération internationale et d'autres types d'actions, et 1,035 milliard de francs pour l'accueil de réfugiés ukrainiens. L'aide financière s'est poursuivie en 2023 avec une nouvelle série de mesures de soutien en faveur de l'Ukraine et de la Moldova, portant sur un montant de 140 millions de francs.

À cette occasion, la DélFin a également pris connaissance que des discussions étaient encore en cours pour savoir comment comptabiliser les sommes octroyées en lien avec le conflit en l'Ukraine dans le respect de la règle du frein à l'endettement.

La DélFin a prévu de poursuivre ses travaux dans ce domaine en 2024.

5 Thèmes principaux par département

5.1 Autorités et tribunaux

Projet TNI clé CEBA (bureautique en nuage)

La DélFin s'est penchée pour la première fois sur le projet TNI clé CEBA (bureautique en nuage) au mois de mai 2022, lors d'une discussion avec le délégué du Conseil fédéral à la transformation numérique et à la gouvernance de l'informatique. Fin novembre 2022, la Conférence des secrétaires généraux s'est dite favorable au déploiement de Microsoft 365. Sur la base de cet avis, la décision finale relative au déploiement de Microsoft 365 a été prise en février 2023.

Le projet CEBA vise à faire de Microsoft 365, la version en nuage des services Microsoft, un nouvel outil standard de l'administration fédérale et à coordonner le passage à une nouvelle génération de systèmes de postes de travail dans toute la Confédération, afin de permettre aux collaboratrices et aux collaborateurs de continuer à avoir accès à des applications Office modernes. Grâce à des mesures de nature tech-

nique et organisationnelle, les données de la Confédération continuent d’être protégées contre l’accès de tiers. Le projet de remplacement de la suite Office utilisée à l’heure actuelle a été lancé en 2019 et se terminera fin 2025, lorsque la migration aura eu lieu.

Un crédit d’engagement de 14,9 millions de francs a été sollicité pour le projet TNI clé CEBA, par la voie d’un supplément au budget 2023. Ce crédit a été approuvé par le Conseil fédéral à la mi-février 2023. En 2023, la ChF a informé la DélFin en détail des travaux préparatoires et des mesures d’accompagnement nécessaires au déploiement de Microsoft 365 comme nouvelle version d’Office.

Au début du mois de juillet 2023, la DélFin a pris acte du fait que, du point de vue de la ChF, il n’existait pas, à moyen terme, d’alternative valable à Microsoft 365. Les travaux de clarification menés en amont par cette dernière ont en effet permis de constater que les coûts qui auraient été occasionnés par le passage à un logiciel open source, par exemple, auraient été très élevés. Le CDF a indiqué à la DélFin qu’il avait décidé, au mois de juin 2023, d’examiner le projet TNI clé CEBA. Le CDF devrait remettre son rapport à la DélFin au début de l’année 2024.

Bien que le projet CEBA ait connu une évolution légèrement négative au niveau des coûts, des délais et du personnel au milieu de l’année 2023, la DélFin est parvenue à la conclusion, en novembre 2023, qu’il était globalement sur la bonne voie. Elle estime qu’il n’est pas nécessaire de prendre des mesures sur le plan de la haute surveillance. Si les travaux relatifs à la mise en place de l’environnement d’intégration se sont déroulés comme prévu, ceux relatifs à la mise en place de l’environnement de production ont accusé un certain retard en raison d’un manque de ressources et de défis techniques. Selon la planification, ce retard n’aura toutefois aucune incidence sur la clôture du projet, prévue pour fin 2025. Le déploiement complet auprès des clientes et des clients de l’Office fédéral de l’informatique et de la télécommunication reste prévu pour 2024. La ChF collaborera étroitement avec les départements pour définir la suite de la procédure.

La DélFin continuera de suivre avec attention le projet TNI clé CEBA en 2024.

5.2 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. L’importance du thème de la Genève internationale pour la Confédération conduit la DélFin à porter ce dossier à l’ordre du jour de chaque entretien annuel avec le chef du DFAE. En 2023, les discussions ont porté sur l’évolution des projets de construction ainsi que sur la stratégie et modèle d’affaires de la FIPOI.

Évolution des projets de construction de la Genève internationale

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 31 juillet 2023, le DFAE signale notamment que des projets de construction rencontrent des difficultés dans l'approvisionnement de certains matériaux, ce qui peut influencer le coût global et la planification des chantiers. Les retours d'appel d'offre pour le projet de construction de l'Union internationale des télécommunications (UIT) ont présenté des coûts sensiblement plus élevés que prévus, se situant entre 20 et 26 % au-dessus du budget de construction approuvé par les Etats membres. Ces surcoûts sont dus à l'inflation et à l'augmentation des prix des matières premières ainsi qu'à l'évaluation maximale des risques liés à la disponibilité des matériaux par les entreprises générales soumissionnaires.

Le chef du DFAE a expliqué lors de la séance de septembre que les surcoûts étaient suivis de près par la FIPOI et le DFAE. Le Conseil de l'UIT, dans lequel la Suisse est représentée, a décidé en juillet de retravailler le projet de construction dans le but de respecter le budget alloué. Le secrétariat de l'UIT va réviser le projet en conséquence, en collaboration avec les entités concernées. La DélFin a pris connaissance qu'une augmentation du prêt à ce stade n'était pas exclue.

Stratégie et modèle d'affaire de la FIPOI

Les comptes 2022 de la FIPOI ont présenté une perte de 500 000 francs et les prévisions annonçaient de nouveau des comptes négatifs pour les prochains exercices. La DélFin a souhaité savoir comment allaient évoluer les liquidités de la FIPOI ces prochaines années et dans quelle mesure les réserves disponibles seraient suffisantes.

Lors de son entretien du mois de septembre, le chef du DFAE a montré que les projections plus récentes présentent une situation meilleure que ce qui avait été budgété. À la fin juin, la FIPOI avait déjà diminué de 310 000 francs les pertes initialement prévues. La DélFin a appris avec satisfaction que, sous l'impulsion des représentants de la Confédération, du canton et de la Ville de Genève, la FIPOI actualise son modèle d'affaires, avec pour but de générer des recettes supplémentaires. Des effets positifs sont attendus dès 2024 où un équilibre financier pourrait déjà être atteint.

5.3 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

COVID-19, médicaments et prestations de vaccinations

En 2023, 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 d'un seul rapport semestriel qui intègre désormais cinq thématiques suivantes : les médicaments pour soutenir l'approvisionnement des cantons, les nouveaux médicaments pour des traitements ambulatoires, les médicaments pour une immunisation passive, la prise en charge de vaccinations et les contributions à la fabrication et au développement de médicaments.

Concernant la fabrication et le développement de médicaments innovants, un montant de 6,1 millions de francs avait été transféré en 2023 depuis le crédit résiduel 2022. La DélFin a pris note que seules deux entreprises (elles étaient quatre au départ) sont encore en lice. Comme le Conseil fédéral a décidé de prolonger le programme de soutien en 2024, la DélFin va continuer à suivre l'utilisation des ressources dans ce domaine.

Suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport Grüter

Après que les CdF ont constaté en 2022 que certains contrats passés avec les fabricants de vaccins contre le COVID-19 ne comportaient pas de clause de réserve du Parlement, le DFI avait procédé à une enquête administrative qui avait analysé les processus, les rôles et les responsabilités des services de la Confédération impliqués dans l'acquisition des vaccins contre le COVID-19 de 2020 à 2022, ainsi que leur collaboration.

Lors de la séance de février, la DélFin a pris connaissance que la CdF-N avait retiré la proposition qu'elle lui avait initialement soumise de procéder à l'analyse des contrats conclus avec les fabricants de vaccins.

La DélFin a examiné durant l'année sous revue le suivi des dix recommandations émises dans ce rapport sur l'enquête administrative (rapport Grüter).

Pour ce qui est des recommandations 1 à 9 qui sont de la compétence du Conseil fédéral, l'entretien avec le chef du DFI au mois d'avril a permis de voir que leur mise en œuvre était en bonne voie et que seule l'élaboration des bases légales nécessaires à la nouvelle organisation de crise était encore en suspens.

Concernant la recommandation 10 relative au renforcement de la haute surveillance du Parlement, la DélFin a examiné cette question lors de sa séance de février et les CdF durant leur séance commune du mois de juin. Aussi bien la DélFin que les CdF ne voient aucune nécessité d'agir. Selon elles, le système de haute surveillance concomitante en place, qui a été appliqué tout au long de la crise de COVID-19, a fait ses preuves.

Poursuite des travaux relatifs à la facturation des tests COVID-19

En décembre 2022, à la suite de la publication d'un rapport du CDF (22627), la DélFin avait demandé au Conseil fédéral de redoubler ses efforts afin d'identifier et de prévenir les paiements injustifiés dans le cadre de la facturation des tests contre le COVID-19.

En avril 2023, le Conseil fédéral a décidé de soutenir les exigences de la DélFin et indiqué être déterminé à poursuivre l'examen des cas suspects. Il a ainsi répondu favorablement à ses demandes. Le Conseil fédéral a également informé qu'un plan de lutte contre les abus avait été mis en place et que des analyses transversales avaient été effectuées, ce qu'a confirmé un audit de suivi réalisé par le CDF (23641).

Lors de la séance de novembre 2023, la DélFin a pris connaissance du résultat des analyses transversales effectuées par l'un des plus grands assureurs-maladie de Suisse. Outre les fournisseurs de prestations déjà connus de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), des anomalies potentielles ont été détectées chez 80 fournisseurs supplémentaires qui n'avaient jusque-là pas éveillé de soupçons. Ce chiffre ne signifie

toutefois pas forcément que des facturations indues ont eu lieu à grande échelle, l'analyse transversale n'étant qu'un indicateur. L'OFSP examine ces cas attentivement, sur la base des risques, et il agit systématiquement lorsque des abus sont établis. Grâce à son travail intense, des demandes de remboursement pour un montant de 19 millions de francs ont pu être obtenues jusqu'à présent. En outre, les premières procédures pénales ont été engagées.

5.4 Département fédéral de justice et police (DFJP)

Migration

Début juillet 2023, la DélFin s'est renseignée auprès de la cheffe du DFJP sur la situation dans le domaine des migrations et de l'asile, y compris sur le plan financier.

En 2022, 24 511 demandes d'asile et 74 959 demandes de statut de protection S avaient été déposées en Suisse par des personnes ayant fui l'Ukraine. L'augmentation des demandes d'asile sans statut de protection S, à elle seule, correspond à une hausse de 64 % par rapport à l'année 2021. Au cours des sept premiers mois de l'année 2023, 14 357 demandes d'asile ont été déposées, soit 4041 de plus qu'au cours des sept premiers mois de l'année 2022. Selon le scénario le plus vraisemblable, la cheffe du DFJP s'attendait à environ 28 000 demandes d'asile sur l'ensemble de l'année 2023, tout en signalant que ce nombre pourrait atteindre 35 000 demandes en fonction de l'évolution de la situation.

En raison de l'augmentation continue du nombre de demandes d'asile, le Parlement a accordé au Secrétariat d'État aux migrations (SEM), dans le cadre du supplément I au budget 2023, un montant additionnel de 29,7 millions de francs destiné à créer des postes à durée déterminée jusqu'en 2024 au moins. Afin de réduire le nombre de demandes d'asile en suspens, qui ne cesse de croître (12 239 demandes à la fin 2022), le SEM prévoit d'engager et de former 180 personnes supplémentaires.

La guerre en Ukraine et les flux de réfugiées et de réfugiés en direction de l'Europe de l'Ouest qui en ont résulté continuent d'avoir des conséquences importantes sur les finances et les ressources en personnel de la Suisse. Selon les estimations effectuées par le SEM pour le budget 2024, les besoins en personnel supplémentaire pour la procédure d'octroi du statut de protection S correspondent à environ 45 postes à temps plein de durée limitée supplémentaires, pour un montant d'environ 6,8 millions de francs.

Entre le début et le milieu de l'année 2023, près de 84 000 personnes ont déposé une demande de statut de protection S en Suisse. Les dépenses en faveur des personnes à protéger en provenance d'Ukraine grèveront aussi lourdement le budget 2024 de la Confédération. Le Conseil fédéral a décidé de solliciter 1,2 milliard de francs pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine (statut S) à titre extraordinaire au budget 2024, en vertu de l'art. 15 LFC, car ces dépenses sont imprévisibles et échappent au contrôle de la Confédération.

Pour ce qui est de l'hébergement des requérantes et des requérants d'asile, le SEM disposait d'environ 10 000 places à la fin du premier semestre de 2023. La cheffe du DFJP a fait savoir que la recherche de places d'hébergement supplémentaires dans

des bâtiments militaires était toujours en cours et qu'un dialogue positif avait été engagé avec les cantons au sujet de l'utilisation de leurs abris de protection civile. Outre cette planification prévisionnelle pour la seconde partie de l'année 2023, un réexamen et une mise à jour par le SEM des valeurs de référence de la planification d'urgence pour l'asile, fixées conjointement par la Confédération et les cantons en 2016, étaient selon elle en cours.

Par ailleurs, la DélFin a pris acte du fait que, en 2020 et en 2021, le SEM n'avait pas été en mesure de réduire la durée des procédures d'asile malgré la mise en œuvre du projet visant à accélérer celles-ci, ni de respecter les délais d'ordre impartis aux autorités de première instance, du fait de l'incidence significative de la pandémie de COVID-19 sur les procédures d'asile et de retour. Cette évolution négative s'est poursuivie en 2022, en raison de la guerre en Ukraine et de l'augmentation des demandes d'asile au cours du deuxième semestre. Aux yeux de la cheffe du DFJP, une accélération notable des procédures d'asile ne serait réaliste que lorsque le nombre de dossiers pendants devant les autorités de première instance aurait été ramené à 4200 environ et que ces dossiers seraient ainsi tous en cours de traitement (fonds de roulement).

La cheffe du DFJP a par ailleurs informé la DélFin que la pression migratoire s'accroîtrait probablement encore à moyen et à long terme. Une prévision qui s'explique par la situation géopolitique actuelle et par les conséquences de la pandémie : le prix des denrées alimentaires et le coût de l'énergie ayant augmenté, de nombreuses personnes se voient privées de leurs moyens d'existence. À cela s'ajoutent les effets négatifs du réchauffement climatique. De plus, les migrantes et les migrants sont de plus en plus souvent utilisés par des États autoritaires comme moyen de pression sur les démocraties européennes.

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

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

5.5.1 Secrétariat d'État à la politique de sécurité du DDPS

En avril 2023, le Conseil fédéral a décidé de créer un Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS). Le 22 novembre 2023, il a inscrit la base juridique du SEPOS dans l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS ; RS 172.214.1).

Fin septembre 2023, la DélFin a fait part au Conseil fédéral, dans une lettre, de ses doutes quant à la création d'un nouveau secrétariat d'État qui, de facto, impliquerait la nomination d'un nouveau ou d'une nouvelle secrétaire d'État, et a indiqué qu'elle n'y était pas favorable.

La DélFin s'est entretenue à deux reprises (début juillet et début septembre 2023) avec la cheffe du DDPS afin de clarifier un grand nombre de questions de fond, encore ouvertes, concernant la mise en place du nouveau secrétariat d'État, notamment celles de sa nécessité, de ses tâches, de son organisation et de ses compétences, ainsi que

celles de son intégration dans l'organisation globale du DDPS et de sa position par rapport aux secrétariats d'État qui existent déjà dans l'administration fédérale. Une attention particulière a été accordée aux conséquences financières et aux implications en matière de personnel. La cheffe du DDPS a assuré à la DélFin que la mise en place de ce secrétariat d'État n'aurait pas d'incidence sur le budget, exception faite des postes supplémentaires affectés au service spécialisé de la Confédération pour la sécurité de l'information, qui auraient de toute façon dû être créés (indépendamment de la mise en place, ou non, du SEPOS) conformément à la loi sur la sécurité de l'information (LSI ; RS 128) entrée en vigueur début 2024.

À l'issue du premier entretien, la nécessité de la création d'un nouveau secrétariat d'État, chargé pour l'essentiel de tâches stratégiques, conceptuelles et de coordination, telles que l'élaboration de bases de politique de sécurité et la coordination de la coopération en matière de politique de sécurité en Suisse et à l'international, n'était toujours pas claire pour la DélFin, d'autant moins que ce secrétariat disposerait de compétences décisionnelles et d'un pouvoir de donner des instructions limités. La DélFin a demandé au DDPS de lui fournir un tableau synoptique des unités organisationnelles et des attributions du DDPS devant être transférées au SEPOS, ainsi qu'une planification détaillée du personnel et des tâches, et s'est penchée point par point sur leur contenu lors du second entretien.

Elle a alors de nouveau indiqué au Conseil fédéral qu'elle n'était pas favorable à la mise en place de nouveaux secrétariats d'État, lui rappelant à cette occasion sa requête de 2014 de faire preuve d'une certaine retenue en la matière. Eu égard à la valeur accordée à son point de vue dans le commentaire de Thomas Säggerer¹ sur la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), la DélFin estime que le Conseil fédéral devrait aussi en avoir eu conscience. Elle a réitéré sa recommandation au Conseil fédéral de lui présenter sa stratégie en matière de création de nouveaux secrétariats d'État et de lui indiquer dans quelle mesure il entendait, à l'avenir, faire usage des possibilités offertes par la LOGA (art. 45a, al. 1 et 2 et art. 56 LOGA) avant de créer un nouveau secrétariat d'État (cf. recommandation figurant à l'annexe 8.2.4).

Enfin, la DélFin a pris connaissance des difficultés à pourvoir les postes du SEPOS et à trouver une candidate ou un candidat approprié pour le poste de secrétaire d'État.

5.5.2 Office fédéral de la cybersécurité (OFCS)

Début décembre 2022, le Conseil fédéral a décidé de transformer le Centre national de cybersécurité (NCSC), alors géré par le Secrétariat général du Département fédéral des finances (DFF), en un office fédéral civil rattaché au DDPS. Dans le même temps, il a chargé le DDPS de lui soumettre, avant fin juillet 2023, les modifications nécessaires des ordonnances permettant le transfert des tâches du NCSC au nouvel office

¹ cf. Thomas Säggerer, loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, 2^e édition, p. 619s.

fédéral. Les ordonnances modifiées le 22 novembre 2023 par le Conseil fédéral forment la base légale pour le lancement opérationnel du nouvel office fédéral le 1^{er} janvier 2024.

À fin septembre 2023, le Parlement a par ailleurs adopté une modification de la loi sur la sécurité de l'information (LSI), par laquelle a été introduite une obligation, pour les exploitants d'infrastructures critiques, de signaler les cyberattaques dont ils sont victimes. Les tâches du guichet unique de signalement des cyberattaques sont définies dans la LSI. S'étant toujours prononcée en faveur d'une telle obligation de signalement, la DélFin s'en félicite.

La DélFin a accompagné attentivement la transformation du NCSC en nouvel Office fédéral de la cybersécurité (OFCS) et a mené, en 2023, des entretiens avec la cheffe du DDPS ainsi qu'avec la cheffe du DFF. Selon le DDPS, bien que le calendrier serré ait été le plus grand défi à relever, l'équipe de projet s'en est très bien sortie.

Il était essentiel, pour la DélFin, que l'OFCS dispose des compétences, des ressources et des droits de donner des instructions dont il a besoin pour assumer efficacement ses tâches. Dans ce contexte, la cheffe du DDPS a indiqué que le nouvel office fédéral accomplirait ses tâches de soutien de manière autonome, afin de garantir son indépendance ainsi que l'expertise et la compétence professionnelle de ses collaboratrices et collaborateurs. En tout, quatre postes ont été créés, entraînant une élévation du plafond des charges de personnel, afin que l'office fédéral dispose de l'indépendance nécessaire dans les domaines du droit, des finances et des ressources humaines. Il est difficile d'évaluer les besoins supplémentaires à moyen terme ; compte tenu de la menace actuelle, il faut toutefois s'attendre à ce qu'ils augmentent.

À la mi-novembre 2023, la cheffe du DFF et le directeur désigné de l'OFCS ont informé la DélFin de l'état de la mise en œuvre et de la collaboration entre le SG-DDPS, le SG-DFF et le NCSC. Selon eux, l'exploitation du NCSC dans la nouvelle configuration a été testée avec succès et le potentiel de synergies engendré par le transfert au DDPS est mis à profit. Les postes approuvés, qui entraînent une élévation du plafond des charges de personnel, n'étaient pas encore tous occupés en novembre 2023. L'office a toutefois reçu un nombre suffisant de bonnes candidatures. Le DDPS a assuré que le NCSC conserverait son caractère civil après son transfert et que les relations avec les partenaires civils et les cantons seraient maintenues.

La DélFin entend suivre attentivement le développement de l'OFCS en 2024.

5.5.3 Transformation numérique et pilotage de l'informatique au DDPS

Début 2022, la DélFin a institué une sous-délégation non permanente composée de deux de ses membres. À la fin de cette même année, elle a prolongé d'un an le mandat de la sous-délégation. Dans le cadre de la haute surveillance financière, la sous-délégation s'est penchée sur certains projets les plus importants et projets clés du DDPS. Elle s'est entretenue avec les responsables du SG-DDPS, du Groupement Défense et

de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), et a régulièrement informé la DélFin de ses activités et de ses conclusions. Le CDF a soutenu la sous-délégation à titre consultatif.

La sous-délégation s'est principalement intéressée aux multiples interdépendances entre les projets du DDPS et à leur dissociation. Elle s'est penchée sur la mise en place d'une architecture à l'échelle du département ainsi que sur une gestion de portefeuille pertinente et un pilotage efficace (controlling et reporting) au niveau du département.

Pendant l'année sous revue, la sous-délégation s'est réunie à deux reprises, la dernière fois début novembre 2023. Lors de cette séance, elle s'est entretenue avec le SG-DDPS, la directrice de l'OFPP et une délégation du Groupement Défense. Fin novembre, la DélFin a décidé de dissoudre la sous-délégation, sur la proposition de cette dernière, car le nouveau controlling du DDPS offre désormais une meilleure vue d'ensemble des affaires du DDPS et le CDF continue de s'intéresser de très près aux projets clés.

Rapport de controlling et gestion de portefeuille du DDPS

La sous-délégation a contribué de manière déterminante à améliorer la vue d'ensemble des nombreux projets au sein du DDPS. Le rapport de controlling du DDPS – instrument créé à l'instigation de la DélFin – sert en premier lieu au pilotage stratégique par la direction du département et porte sur le suivi des stratégies, des objectifs et des ressources du département. Il présente également l'état, l'importance et l'évolution des projets les plus importants et des projets clés du DDPS. Les projets présentant des difficultés sont ponctuellement mis en exergue et placés dans le contexte d'autres projets : cela permet de voir plus clairement si le succès ou l'échec d'un projet a des répercussions sur d'autres projets ou comment un projet est influencé par d'autres projets. Le rapport de controlling du DDPS a été numérisé et complété par un controlling stratégique et un portefeuille de projets du DDPS. Ce portefeuille dresse une vue d'ensemble des projets par unité administrative du DDPS, montre les interdépendances entre les projets et sert de base pour le pilotage des ressources.

Début novembre, le chef d'état-major du SG-DDPS a fait une démonstration de l'état actuel du système de controlling, en direct, à l'intention de la sous-délégation. La sous-délégation et le CDF ont estimé que les informations traitées représentaient un progrès pour les bases du controlling du DDPS. Elles permettent désormais de soutenir la DélFin dans l'exercice de sa haute surveillance. À partir de 2024, le DDPS remettra à la DélFin, deux fois par an, un extrait du rapport de controlling pertinent pour la délégation et une note d'information présentant, d'une part, l'avancement du développement de l'outil et, d'autre part, la mise en œuvre d'une architecture à l'échelle du département et de la gestion de portefeuille départementale.

Télécommunication de l'armée (TC A) et systèmes ERP Défense/armasuisse (ERP Sys D/ar)

La DélFin s'est penchée sur de nombreux projets qui contribuent à la transformation numérique et au pilotage informatique au sein du DDPS et qui sont fortement interdépendants. La mise en place progressive de la télécommunication de l'armée (TC A), qui a fait l'objet de nombreux débats, en est un exemple. Ce projet vise à adapter les systèmes de télécommunication (partiellement) mobiles existants aux besoins actuels

et futurs, et à les transférer sur une plateforme uniforme. L'objectif est de permettre un échange de données sécurisé et continu, et de mettre à disposition les largeurs de bande requises.

À la mi-mai, la DélFin a constaté que, s'agissant des risques, la situation s'était détériorée ; en outre, selon le rapport de situation, les coûts ont fortement augmenté, en particulier les dépenses internes de personnel. Un mois plus tard, elle a demandé aux responsables de programmes et de projets de présenter de manière exhaustive et réaliste, dans les prochains rapports de situation, les coûts prévisionnels des dépenses internes de personnel. À la mi-novembre, la DélFin a pris connaissance du rapport d'audit 22121 du CDF. Celui-ci est arrivé à la conclusion que la direction du projet (armasuisse) et l'instance responsable de sa surveillance (Groupement Défense) conduisaient le projet TC A de manière ciblée. Cependant, en raison d'importants changements dans l'informatique du DDPS, le projet a évolué dans un environnement difficile, ce qui a entraîné des retards, des surcoûts et une révision de la planification.

Le programme ERP Sys D/ar est un autre projet clé qui contribue à la transformation numérique du DDPS. Ce projet vise à moderniser les processus de soutien de l'armée et à opérer un changement de génération technologique, par la mise en place du système SAP S/4HANA. Parallèlement, il contribue à l'harmonisation, à la standardisation et à la numérisation des processus de soutien de l'administration fédérale, en coordination avec le programme SUPERB (qui est l'équivalent civil du programme ERP Sys D/ar).

Selon la planification initiale, le fournisseur SAP SE devait mettre en place une infrastructure autonome d'ici fin 2026 afin d'y faire fonctionner tous les processus logistiques de l'armée critiques pour l'engagement. En novembre de l'année sous revue, la sous-délégation a été informée que ce projet ne serait pas réalisé avec le programme ERP Sys D/ar. La raison en serait que, contrairement à des déclarations antérieures, les variantes SAP S/4HANA développées ne satisferaient pas aux exigences de l'armée. Devant le Groupement Défense, la DélFin s'est inquiétée du fait qu'on ne pouvait s'attendre qu'à des économies de 3,5 millions de francs (ce qui représente une diminution des dépenses extrêmement faible, par rapport au volume total du projet de 315 millions de francs), et ce alors même que cette étape importante n'a pas été franchie. Elle a donc demandé un examen approfondi de la relation contractuelle avec SAP SE et continuera à suivre de près ce projet clé, en étroite collaboration avec les sous-commissions des Cdf.

Projet de maintien de la valeur Polycom 2030 et système mobile de communication sécurisée à large bande (CMS)

Dans le cadre de la transformation numérique et du pilotage informatique au DDPS, la DélFin s'est consacrée au projet de maintien de la valeur Polycom 2030 (WEP2030) et à son remplacement par un système mobile de communication sécurisée à large bande (CMS) hautement disponible dans toute la Suisse. Début novembre, la directrice de l'OFPP a informé la sous-délégation que les mesures concernant le WEP2030 avançaient mieux que prévu. Selon elle, les projets de l'OFPP sont sur la bonne voie et la planification devrait pouvoir être respectée : il n'y a aucun signe montrant qu'il pourrait être nécessaire de prolonger l'exploitation parallèle de Polycom et du CMS. Elle a ajouté que le Conseil fédéral demanderait au Parlement un crédit d'engagement

avant la mise en œuvre du CMS. Dans son message, le Conseil fédéral donnera des informations plus précises sur les données financières actuelles, en particulier l'estimation approximative des coûts d'investissement d'environ 1,1 milliard de francs et des coûts d'exploitation annuels de 90 millions de francs. La sous-délégation a partagé l'avis selon lequel il n'y avait pas lieu que la DélFin intervienne dans le projet WEP 2030.

Dans le cadre de son appréciation ultérieure des projets les plus importants et des projets clés du DDPS, la DélFin s'intéressera particulièrement aux interdépendances entre les différents projets du DDPS. Elle mettra également l'accent sur le renforcement et l'extension du Réseau de conduite suisse (rés cond CH) et sur la mise en place du Réseau de données sécurisé plus (RDS+).

5.6 Département fédéral des finances (DFF)

5.6.1 Projet TNI clé DaziT

Depuis 2016, la DélFin s'occupe du programme DaziT, qui vise à simplifier, harmoniser et numériser en continu la perception des droits de douane et des redevances ainsi que les processus douaniers. La réorganisation de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) se déroule en parallèle. Durant l'année sous revue, la DélFin s'est penchée sur ce dossier à trois reprises, la dernière fois à sa séance du mois de novembre, en présence de la cheffe du DFF, de la directrice ad interim de l'OFDF et du directeur du CDF. Les discussions ainsi que les rapports relatifs aux projets TNI clés ont montré que, dans l'ensemble, la mise en œuvre du programme DaziT était en bonne voie. En avril, le Conseil fédéral a libéré les tranches 3 et 4 des crédits d'engagement DaziT. Ainsi, toutes les tranches et tous les crédits d'engagement ont été libérés, pour un montant total de 393 millions de francs.

L'introduction échelonnée de Passar, le nouveau système de gestion du trafic des marchandises pour le transit international et l'exportation, a commencé le 1^{er} juin. Aucun problème majeur n'est survenu et le trafic à la frontière s'est déroulé sans encombre, notamment grâce aux tests effectués en amont ainsi qu'à des formations complètes. L'introduction du nouveau système de contrôle aux frontières Bocoa a également permis de franchir une étape importante. En août, le lancement de la vignette électronique (e-vignette), mis en œuvre par la direction du programme DaziT, a également marqué un jalon vers la numérisation en Suisse. L'harmonisation matérielle des nouveaux processus aux frontières avec les représentantes et les représentants de l'économie et, surtout, avec les responsables du développement de la solution par branche se poursuit dans le cadre du groupe d'accompagnement Économie. La DélFin a également pris connaissance du fait que la collaboration entre l'OFDF et d'autres parties prenantes, comme l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et l'Administration fédérale des contributions (AFC) fonctionnait bien dans la plupart des cas.

La DélFin a par ailleurs été informée du changement à la direction de l'OFDF, où les rapports de travail avec l'ancien directeur ont été résiliés d'un commun accord. La directrice adjointe a dirigé l'OFDF ad interim jusqu'à la fin de l'année 2023 et le nouveau directeur, Pascal Lüthi, a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2024.

Il existe de profondes dépendances entre la révision totale de la loi sur les douanes, qui est en cours, et le projet DaziT. Les responsables ont indiqué qu'une entrée en vigueur de la loi sur les douanes révisée après la date prévue (le 1^{er} janvier 2025) pourrait retarder le projet DaziT, ce qui aurait des incidences financières. La commission du Conseil national a achevé l'examen du projet d'acte en novembre. Le Conseil national l'examinera à la session de printemps 2024. Dans son rapport (22536), le CDF indique que si la nouvelle loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF n'est pas adoptée, les économies promises par DaziT seront sérieusement compromises.

La DélFin juge positif qu'un programme aussi complexe que DaziT soit, dans l'ensemble, en bonne voie et continuera de suivre son évolution future.

5.6.2 **Projet TNI clé SUPERB**

Depuis 2017, la DélFin suit le programme SUPERB, grâce auquel les systèmes ERP de l'administration fédérale passeront du logiciel SAP R/3 au logiciel SAP S/4HANA. Les discussions avec les personnes responsables ainsi que les rapports relatifs aux projets TNI clés durant l'année sous revue ont montré que, dans l'ensemble, la mise en œuvre du programme était en bonne voie. En 2023, les thèmes importants ont été l'introduction des processus de soutien remaniés ainsi que la mise en œuvre d'un système de reporting sur la réalisation des avantages et synergies potentiels. La DélFin a pris connaissance de deux rapports du CDF. Elle s'est penchée la dernière fois sur cet objet à sa séance de novembre 2023, en présence de la cheffe du DFF, du directeur de l'OFCL et du directeur du CDF.

La conversion des processus de soutien à la dernière génération de produits SAP S/4 dans l'ensemble de l'administration fédérale civile a marqué l'achèvement, en septembre, de la deuxième étape du programme. En plus des adaptations techniques, un grand nombre de modifications ont été réalisées au niveau des processus, par ex. avec le nouveau plan comptable centralisé, les adaptations du système de gestion des créanciers, la centralisation de la gestion des données de base et la mise à jour de la gestion budgétaire. La nouvelle solution pour la gestion des surfaces a été introduite dans le domaine de l'immobilier. Avec la connexion d'applications métier et l'introduction de la gestion centralisée des partenaires en affaires et des créanciers sont apparus d'importants défis, qui n'avaient pas entièrement pu être surmontés à fin 2023. Dans le domaine du personnel, une nouvelle solution de décompte des frais a été introduite à l'échelle de la Confédération. De plus, le déménagement d'Allemagne en Suisse de la solution en nuage SAP SuccessFactors a permis de réaliser l'objectif de conservation des données en Suisse. Un reporting sur la réalisation des avantages et synergies potentiels a par ailleurs été lancé. Les premiers rapports sur l'état de mise en œuvre de ces potentiels ont été présentés aux sous-commissions compétentes des CdF. En raison de la répartition du travail entre les CdF et la DélFin, cette dernière ne s'est pas penchée sur ces rapports.

La DélFin a en revanche examiné trois rapports d'audit du CDF concernant SUPERB. Ces audits portaient sur les sous-projets « Finances » et « Applications métier ». Le CDF a relevé un potentiel d'amélioration dans plusieurs domaines et les unités administratives concernées ont accepté ses recommandations. La DélFin a considéré qu'il

n'était pas nécessaire qu'elle intervienne et a simplement pris connaissance des rapports.

La DélFin se réjouit que le programme SUPERB soit, dans l'ensemble, en bonne voie et va continuer de le suivre.

Remarque : le programme SUPERB couvre le volet civil de l'administration fédérale. Le volet militaire est couvert par le programme « Systèmes ERP V/ar ». (Cf. chap. 5.5.3).

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

5.7.1 COVID-19 : Crédits transitoires, mesures pour les cas de rigueur et indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail

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).

Les crédits COVID-19 doivent être totalement amortis en l'espace de huit ans. Les entreprises pour lesquelles ce délai est trop astreignant 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, pour autant que cela réduise les risques financiers pour la Confédération.

Au total, 137 870 crédits transitoires ont été octroyés, pour un montant d'environ 16,9 milliards de francs. Fin 2023, 10,3 milliards de francs avaient été remboursés, dont 78 628 crédits (2,1 milliards de francs) partiellement et 45 892 intégralement (8,2 milliards de francs). Dans 14 048 cas, les banques ont fait appel au cautionnement et ont remis aux organisations de cautionnement les créances envers les emprunteurs, pour un montant total d'environ 967 millions de francs. Dans le cadre de la gestion des créances, elles ont pu récupérer environ 44,6 millions de francs.

Pour la Confédération, les pertes effectives jusqu'à fin 2023 s'élèvent à environ 79 millions de francs. À la fin de l'année 2022, la Confédération avait constitué des provisions de 1,1 milliard de francs pour les futurs remboursements des cautionnements jusqu'à la fin du programme de crédit. Le montant des pertes effectives ne pourra être déterminé qu'après la fin du programme de crédit et la fin de la gestion des créances (à partir de 2031). La raison la plus fréquente d'une perte est la faillite d'une entreprise. Dans de tels cas, les organisations de cautionnement examinent un éventuel recours contre les organes et leurs biens en se fondant sur la responsabilité des organes prévue dans la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 (LCaS-COVID-19 ; RS 951.26).

Le versement de dividendes et de 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, à l'été 2023, le CDF a repéré, chez 86 entreprises bénéficiant encore de cautionnements solidaires, des indices pouvant attester de violations de l'interdiction de distribuer des dividendes et de rembourser du capital. Les cas concernés étaient encore en cours de traitement par le SECO.

Fin 2023, les organisations de cautionnement examinaient un total de 4724 cas d'abus potentiels. Dans 3458 cas, une plainte pénale a été déposée. Parmi eux, 2400 cas étaient encore ouverts, représentant un montant délictueux d'environ 285 millions de francs, et 1058 cas étaient clos, représentant 89,3 millions de francs.

Jusqu'à fin 2023, les recouvrements générés s'élevaient à environ 72 pour cent par rapport aux frais administratifs. Alors que ces derniers sont immédiats, les recouvrements augmentent progressivement en raison des accords de paiement pluriannuels. Pour les frais administratifs supplémentaires engendrés par la lutte contre les abus, la DélFin a approuvé à la mi-août 2023 un crédit supplémentaire urgent de 13 millions de francs (cf. chapitre 2.1.3). Le CDF a confirmé que les taux appliqués par les tiers mandatés par les organisations de cautionnement pour le recouvrement correspondent aux taux usuels du marché et sont parfois inférieurs. Selon le SECO, un nouveau crédit supplémentaire sera probablement nécessaire pour couvrir les frais administratifs en 2024.

La DélFin attache une grande importance à ce que les organisations de cautionnement et les tiers qu'elles ont mandatés poursuivent les cas où le soupçon d'abus est avéré. Cela vaut également lorsque ces abus sont de moindre importance par rapport aux crédits concernés et que les frais administratifs dépassent dans un premier temps les fonds récupérés. Frauder l'État ne doit jamais être rentable.

Sur la base d'un rapport intermédiaire sur les crédits COVID-19 garantis par un cautionnement solidaire, des analyses de données et d'autres rapports d'audit du CDF, des rapports trimestriels du DEFR et des entretiens avec le chef du DEFR et les responsables du SECO, la DélFin suivra le développement des risques financiers pour la Confédération et la lutte contre les abus.

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

La Confédération participe aux dépenses et aux coûts des cantons destinés aux mesures de soutien des entreprises particulièrement affectées par la pandémie de COVID-19. Les mesures pour les cas de rigueur pour lesquelles le canton sollicite la participation de la Confédération aux coûts ou aux pertes occasionnés peuvent revêtir la forme de contributions à fonds perdu, de prêts remboursables, de garanties ou cautionnements. En 2021 et 2022, la Confédération et les cantons ont mis à disposition des crédits pour un montant total de 11,1 milliards de francs (9,1 milliards de la Confédération, 2 milliards des cantons). Jusqu'à fin septembre 2023, la Confédération a réglé des factures des cantons à hauteur d'environ 4,3 milliards de francs. Parmi les cantons, c'est celui de Zurich qui a, de loin, accordé le plus de contributions. La moitié

des aides pour cas de rigueur a été accordée au secteur de la restauration et de l'hôtellerie².

Jusqu'à l'été 2023, la Confédération et les cantons ont versé des aides pour cas de rigueur à 35 211 entreprises, pour un montant total d'environ 5,33 milliards de francs, dont 96 % (5,11 milliards) étaient des contributions à fonds perdu. Près de 4 % (220 millions) concernaient des prêts remboursables, des garanties ou des cautionnements, qui doivent être remboursés par les entreprises au plus tard en 2031. Dans le compte d'État 2022, des provisions d'un montant de 45 millions de francs ont été constituées pour des cas de procédure et de 24,3 millions de francs pour des pertes sur des prêts, des cautionnements et des garanties. Les pertes comptabilisées à la charge de la Confédération se sont élevées à près de 1,3 million de francs jusqu'à fin août 2023 (0,6 % des prêts, garanties ou cautionnements remboursables).

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 doivent être communiquées au SECO. Les rapports sont à l'heure actuelle établis tous les six mois grâce à une banque de données (hafrep) mise à disposition par le SECO. La DélFin a pris connaissance de l'amélioration de la qualité des données. Fin juin 2023, les cantons avaient 91 cas à clarifier. Les cantons suivaient de près 480 autres cas (42,6 millions de francs) pour soupçons d'abus. En outre, 83 cas de violation de la restriction d'utilisation ou d'abus ont pu être confirmés (2,7 millions de francs). Dans 3994 cas, le soupçon d'abus initial ne s'est pas confirmé.

Jusqu'à fin 2025, le CDF vérifie pour chaque semestre si les obligations courantes relatives à l'interdiction de distribuer les dividendes et de décider de leur distribution ainsi que l'interdiction de rembourser les apports de capitaux sont respectées et informe le SECO de ses observations. Au cours du premier semestre 2023, l'AFC a annoncé 155 nouvelles distributions de dividendes pour un montant de 59,7 millions de francs auprès de 138 entreprises qui avaient bénéficié de 25,5 millions de francs de prestations versées dans les cas de rigueur. Depuis 2021, l'AFC a informé le SECO de 182 cas similaires. La DélFin constate que le nombre de signalements augmente. Dans quelques cas, certains cantons ne souhaitent pas exiger de remboursement, car l'aide pour cas de rigueur est faible par rapport à la charge de travail que génère une demande de remboursement. La DélFin souligne qu'un faible montant d'aide pour cas de rigueur ne doit pas être une raison de laisser passer une infraction. Les cantons devraient poursuivre toutes les infractions et tous les abus, sans exception. Si un canton ne remplit pas suffisamment ses obligations de lutter contre les abus, la Confédération peut refuser de supporter les coûts.

Durant l'année sous revue, le Conseil fédéral a soumis les aides pour cas de rigueur à une évaluation. Le CDF a examiné *la conception et les effets* de l'instrument. Se fondant sur une vaste enquête, il conclut que les mesures pour cas de rigueur sont efficaces, mais pas toujours suffisamment efficaces. Alors qu'ils représentaient un soutien important pour de nombreuses entreprises, les objectifs n'étaient pas assez

² 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.

clairement définis et communiqués. Ainsi, l'aide pour cas de rigueur a été en partie perçue comme un dédommagement pour les atteintes de l'État à la liberté économique et non comme un soutien orienté vers les besoins. Certaines entreprises avec des coûts fixes bas et des pertes de chiffre d'affaires importantes ont bénéficié de contributions plus élevées que les coûts fixes non couverts. En outre, les entreprises qui ont été fermées sur ordre des autorités ont eu accès aux aides pour cas de rigueur sans devoir justifier d'une perte de chiffre d'affaires. Les entreprises qui n'avaient guère ou pas de perte de chiffre d'affaires en ont également profité. Les enseignements et les recommandations formulées par le CDF visent à améliorer l'efficacité et l'efficacité économique, s'il fallait à l'avenir recourir à des mesures similaires. Fin novembre 2023, la DélFin a pris connaissance du rapport d'évaluation du CDF (23400) ainsi que de la prise de position de l'office, qui rejette la recommandation visionnaire du CDF.

L'exécution des mesures pour cas de rigueur a été évaluée par les entreprises Interface Politikstudien Forschung Beratung AG et Ecoplan AG, sur mandat du SECO. Tout comme l'évaluation du CDF, les observations ont été mentionnées dans un rapport du Conseil fédéral, publié fin décembre 2023. Durant le premier trimestre 2024, la DélFin se penchera de manière approfondie sur le rapport du Conseil fédéral et suivra de près le développement issu des analyses de données et des rapports d'audit du CDF, des rapports trimestriels du DEFR et des entretiens avec le chef du DEFR et les responsables du SECO.

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

Pour l'année 2022, le Parlement avait approuvé un financement additionnel extraordinaire de 800 millions de francs en faveur du fonds de compensation de l'assurance-chômage pour le versement des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT), dont 383,1 millions de francs ont effectivement été versés (état à fin septembre 2023).

Mi-novembre 2021, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt concernant la prise en compte d'une part de vacances et de jours fériés lors du calcul des IRHT des employées et employés payés au mois. Pour ces personnes, la part de vacances et de jours fériés n'a pas été prise en compte dans la procédure de décompte sommaire. À la suite de cet arrêt, le Conseil fédéral a décidé de permettre aux entreprises concernées de demander un paiement rétroactif. Afin de financer les paiements rétroactifs, le Parlement a autorisé, lors de la session d'été 2022, un crédit supplémentaire de 2,1 milliards de francs, au cas où toutes les entreprises concernées déposaient des demandes, à condition qu'aucun intérêt moratoire ne soit versé. Jusqu'à fin septembre 2023, le montant des paiements rétroactifs versés s'élevait à près de 843 millions de francs. Selon le DEFR, moins de la moitié du crédit-cadre sera vraisemblablement utilisé.

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 ainsi qu'une société d'audit externe a été mandaté pour effectuer 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 septembre 2023, 623 contrôles de l'employeur ont été effectués sur place, selon le SECO. Environ 115,6 millions de francs de prestations ont été indûment perçus. Les révisions effectuées ont coûté environ 13 millions de francs.

Il est possible de demander le remboursement de prestations illégalement perçues pendant le délai de prescription, jusqu'à cinq ans après le versement. Comme les contrôles sur place demandent considérablement plus de temps que prévu, les examens se poursuivront probablement jusqu'à la fin de l'année 2026.

La DélFin a demandé au DEFR et au SECO de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir clore tous les contrôles avant l'expiration du délai de prescription et demander le remboursement des prestations indûment versées. Fin novembre 2023, la DélFin a été informée des mesures prises. Le SECO a d'une part étendu ses contrôles des cas axés sur les risques, où un contrôle sur place n'est pas nécessaire. Il a également pris des dispositions pour augmenter la productivité des sociétés d'audit mandatées. Le contrat avec une entreprise a été annulé en raison de la non-exécution des prestations convenues.

La DélFin réitère son attente, exprimée l'année passée, de voir la cadence des examens et des contrôles augmenter sensiblement, afin que l'AC puisse dénoncer les infractions pénales de manière conséquente et avant l'expiration du délai de prescription.

Fin novembre 2023, la DélFin a pris connaissance du rapport d'inspection de la CdG-N relatif au chômage partiel pendant la crise du coronavirus (FF 2023 2598) et du rapport éponyme du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) [FF 2023 2599]. Elle soutient en particulier les recommandations 6 et 7 formulées par la CdG-N à l'intention du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre d'une approche axée sur les risques et l'effet dissuasif contre les abus. En 2024, le CPA présentera en détail à la DélFin ses observations quant à la surveillance et au contrôle de la Confédération en ce qui concerne le chômage partiel pendant la crise du coronavirus.

La DélFin se penchera de manière approfondie sur le rapport du Conseil fédéral et suivra de près le développement issu des analyses de données et des rapports d'audit du CDF, des rapports trimestriels du DEFR ainsi que des entretiens menés avec le chef du DEFR et les responsables du SECO.

5.7.2 Cautionnement des navires de haute mer par la Confédération

La DélFin suit l'évolution des engagements de la Confédération concernant les cautionnements pour les navires de haute mer suisses 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 navires³.

Cautionnements, risques et amortissements

À la suite d'amortissements, du paiement de cautionnements et de la vente de plusieurs navires, les cautionnements de la Confédération ont diminué de 631,2 millions de francs (soit 80 %) entre 2016 (47 navires de haute mer, montant de cautionnement

³ 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).

de 794 millions de francs) et fin septembre 2023 (13 navires de haute mer, montant de cautionnement de 162,8 millions de francs). Pour les engagements restants, environ 118,15 millions de francs concernent huit navires de haute mer d'Oceana Shipping SA et environ 44,65 millions de francs cinq navires de haute mer du groupe Reederei Zürich.

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 100 millions de francs en 2022 et à quelque 10 millions de francs en 2023. La société Oceana Shipping SA a en outre effectué dès 2022 déjà des amortissements initialement prévus pour 2023. Un prochain amortissement conséquent de 32 millions de francs est prévu en 2025. Dans la mesure où des ventes de navires interviennent avant le remboursement des contrats de crédit cautionnés, ces crédits doivent être intégralement remboursés.

Se fondant sur un rapport de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique (OFAE) sur l'état des cautionnements à fin septembre 2023, la DélFin a mené un entretien avec le chef du DEFR et un représentant de l'OFAE. Dans le contexte de la baisse des taux d'affrètement au premier semestre 2023, l'office a fourni des informations sur l'évolution des risques de cautionnement et leur surveillance. La situation économique et financière des sociétés ainsi que leur capacité de remboursement sont évaluées dans le cadre de réunion organisées à intervalles réguliers avec les compagnies maritimes et les banques prêteuses. Si l'évaluation montre qu'une société de navigation se trouve dans une situation problématique en matière de liquidités et qu'elle risque de ne pas pouvoir rembourser les crédits obtenus conformément aux dispositions contractuelles, la société concernée doit prendre des mesures visant à garantir les liquidités.

La DélFin salue le fait que l'OFAE vérifie régulièrement la situation financière et économique des compagnies maritimes et qu'il évalue régulièrement leur capacité à amortir les crédits en cours dans les délais impartis. Elle trouve important qu'il envisage de remplacer une garantie lorsqu'il apparaît qu'un amortissement dû ne pourra pas être effectué. La délégation a souligné qu'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.

Le DEFR et l'OFAE ont démontré de manière crédible à la DélFin que la procédure de surveillance de la situation financière et économique des sociétés est appliquée et mise en œuvre de manière continue. La délégation considère que la seule recommandation restante de son rapport d'enquête 2019 est ainsi réglée (cf. annexe rapport d'activité 8.3.2). Elle continue de suivre l'évolution des risques sur la base d'un rapport d'étape annuel de l'OFAE et attend de celui-ci qu'il l'informe immédiatement de tout événement susceptible d'augmenter le risque de paiement de cautionnements pour la Confédération.

Honoraires versés pour des prestations de conseil économique et juridique externes

Dans son rapport d'enquête 2019, la DélFin s'est penchée de près sur les honoraires versés pour des prestations de conseil économique et juridique externes dans le cadre de l'organisation de crise. Jusqu'à fin septembre 2018, les dépenses y relatives s'élevaient à environ 3,3 millions de francs. Mi-novembre 2023, le DEFR a informé la DélFin que le coût total des prestations de conseil externes d'octobre 2018 à fin octobre 2023 s'élevait à près de 3,5 millions de francs supplémentaires. Si les dépenses étaient particulièrement élevées en 2020, elles ont pu être fortement réduites depuis lors. Contrairement aux dépenses externes, les coûts internes à la Confédération sont difficilement quantifiables. Le DEFR part du principe que le recours à des collaborateurs et collaboratrices internes à la Confédération a suivi à peu près la même évolution que celle des mandataires externes, avec une baisse sensible depuis 2021.

Stratégie maritime de la Suisse 2023-2027

Début septembre 2023, la DélFin a pris connaissance de la « Stratégie maritime de la Suisse 2023-2027 » adoptée par le Conseil fédéral en milieu d'année, notamment le domaine qui a trait au « pavillon suisse ». La délégation s'est prononcée pour la dernière fois à ce sujet en automne 2021, dans le cadre des travaux préparatoires du DFAE (cf. rapport d'activité 2021, chap. 5.5.5, FF 2022 1625). Il est notamment question d'assouplir les conditions d'immatriculation des navires marchands et d'instaurer un système de sanctions et de contrôle équilibré et flexible. La DélFin salue le fait que les bateaux battant pavillon suisse doivent répondre à des normes élevées de sécurité et de durabilité, au moins équivalentes aux prescriptions internationales.

Liste des navires battant pavillon suisse

Les navires de haute mer peuvent être contrôlés par 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. Le DFAE informe la DélFin chaque fois que les risques de ce type augmentent.

Dans le cadre des contrôles par l'État du port, trois navires battant pavillon suisse ont été immobilisés en 2023 en raison de diverses anomalies, en application du « Tokyo Memorandum of Understanding on Port State Control » (Tokyo MoU). L'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) a adapté son régime d'inspection basé sur les risques en conséquence et a ordonné des inspections préventives sur tous les navires du transporteur maritime concerné lorsqu'ils font escale dans les ports visés par le Tokyo MoU. L'OSNM a également procédé à ses propres contrôles. La DélFin a pris note du fait que le DFAE juge pour l'heure faible l'impact de ces immobilisations. Elle continuera à suivre attentivement l'évolution de la situation.

5.7.3 Projet clé SIPACfuture

Le système SIPAC, un logiciel conçu pour le traitement et le paiement des indemnités de chômage (IC) et des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT),

d'intempérie (INTEMP) et d'insolvabilité (ICI) de l'assurance-chômage (AC), est en service depuis 1993. Consciente de la vétusté de cette technologie, la Commission de surveillance de l'assurance-chômage (CS AC) avait prévu de remplacer ce système par novoSIPAC à partir de 2012. Elle a cependant dû interrompre son projet mi-2015 en raison de problèmes de mise en œuvre, une réévaluation complète du projet ayant révélé que, sur le plan technique et vu le délai de réalisation prévu, les objectifs initialement fixés ne pourraient être atteints qu'au prix de risques extrêmement élevés. La décision rendue par la CS AC s'appuyait notamment sur une expertise externe et sur les recommandations du CDF (cf. rapport d'activité DélFin 2015, chap. 4.7.4, FF 2016 7119, et rapport d'activité DélFin 2016, chap. 4.7.3, FF 2017 4909) qui ont conduit à une adaptation des structures et de l'organisation du service informatique et à un renforcement des compétences informatiques dans le domaine Marché du travail et assurance-chômage du SECO.

Depuis août 2016, la modernisation du traitement et du paiement des prestations de l'AC se poursuit dans le cadre du projet SIPACfuture. Mis en œuvre conjointement par l'organe de compensation, les 25 organes d'exécution publics et 9 organes d'exécution privés ainsi que le service informatique, ce projet est financé par le Fonds de l'AC. La validation des différentes phases du projet relève de la responsabilité du mandant ; la CS AC approuve le budget et les comptes du projet informatique.

Selon le plan initial, l'introduction de SIPACfuture était prévue au printemps 2021, pour un coût de 115 millions de francs. D'importantes ressources en personnel ayant été engagées dans le versement des RHT COVID-19 et le paiement rétroactif des indemnités de vacances et jours fériés (IVJF) durant la pandémie (entre 2020 et 2022), elles n'étaient plus disponibles pour le projet. En 2022, la CS AC a donc entre autres décidé de reporter la date d'introduction de SIPACfuture et d'échelonner la migration des différents modules entre le printemps et la fin 2023. Cette nouvelle planification s'accompagnait d'un surcoût de 15 millions, pour un coût total de près de 130 millions de francs.

En novembre 2022, la DélFin a exigé du SECO et de l'AC qu'ils mettent tout en œuvre pour achever l'introduction dans les délais et en respectant le budget en 2023 (cf. rapport d'activité DélFin 2022, chap. 4.6.1, FF 2023 1713).

En avril 2023, la DélFin a été informée que la migration des modules concernant les RHT et les INTEMP avait pu avoir lieu comme prévu à Pâques 2023. En règle générale, le nouveau système fonctionne et paie correctement. Des améliorations devaient toutefois encore être apportées s'agissant de la formation, de la convivialité et des temps de réponse du système.

En septembre 2023, le CDF a indiqué à la DélFin, à l'issue d'un audit annoncé peu de temps auparavant, qu'il avait constaté des déficits substantiels dans la direction et le pilotage du projet ainsi que des défauts dans la qualité du système. Les organes d'exécution publics et privés déploraient de leur côté la complexité et le manque de convivialité du logiciel. Certaines particularités du traitement des dossiers des organes d'exécution n'étant pas prévues dans le système, de nombreuses tâches devaient être accomplies manuellement.

Fin novembre 2023, le DEFR et le SECO ont informé la DélFin des mesures arrêtées et de leurs conséquences en matière de coûts et de délai. Il s'agira de corriger les défauts du logiciel par des mises à jour, de renforcer le contrôle du projet et d'étoffer

sa direction, de préciser les rôles des personnes intervenant dans le projet et d'intégrer davantage les organes d'exécution dans les processus décisionnels du projet. Afin de garantir la qualité et l'acceptation de la nouvelle solution, les phases de test seront étendues, des simulations seront effectuées sur la base de cas réels et la formation des utilisatrices et utilisateurs sera intensifiée. Selon les estimations réalisées par le SECO à la mi-novembre 2023, le surcoût devrait se situer entre 15 et 25 millions de francs et le retard dans l'introduction des modules concernant les ICI et les IC devrait dépasser une année. Les coûts seront pris en charge par le Fonds de compensation de l'AC.

S'adressant au chef du DEFR, la DélFin a exprimé sa préoccupation face aux importantes lacunes constatées et demandé que leurs causes soient déterminées, les défauts corrigés, la gouvernance revue et les responsabilités clarifiées. Pour la DélFin, il est essentiel que le SECO et l'AC puissent garantir le versement irréprochable et dans les délais des indemnités dues aux bénéficiaires de prestations de l'AC, y compris durant la période de résolution des problèmes.

Mi-février 2024, la DélFin a pris connaissance du dernier rapport d'audit du CDF sur SIPACfuture : outre les déficits dans le pilotage et la gestion du projet, le CDF y relève un manque d'implication de l'organe de compensation et des caisses de chômage (CCh) ainsi qu'une réticence de leur part à assumer la responsabilité technique du projet. La structure opérationnelle de l'organe de compensation n'était ainsi pas prête au moment de la migration partielle du printemps 2023. De plus, certains des problèmes survenus par la suite avaient été identifiés longtemps auparavant, mais les participants les ont sous-estimés. Le SECO a confirmé que plusieurs recommandations du CDF avaient déjà été mises en œuvre et que les autres seraient appliquées prochainement. Mi-février 2024, le SECO a estimé que les coûts supplémentaires se monteraient à environ 40 millions de francs et que la durée du projet devrait être prolongée jusqu'à début 2026.

Au vu de l'historique et de l'importance stratégique de SIPACfuture ainsi que des importants surcoûts et retards constants, la DélFin continuera à suivre le projet de très près.

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

5.8.1 Sécurité de l'approvisionnement en électricité : mécanisme de sauvetage et centrales de réserve

Afin de garantir l'approvisionnement de la Suisse en électricité, le Conseil fédéral a notamment décidé, en 2022, d'instaurer un mécanisme de sauvetage destiné aux entreprises électriques d'importance systémique et de mettre à disposition une centrale de réserve à Birr. Depuis que des crédits urgents relatifs à ce dossier ont été approuvés, au cours du deuxième semestre 2022, la DélFin s'intéresse, dans le cadre de la haute surveillance financière concomitante, à l'utilisation des crédits en question. Elle reçoit régulièrement de la part du DETEC des rapports l'informant de l'état de la mise en œuvre, de l'utilisation des ressources, du respect du calendrier, de l'évolution des risques et de modifications concernant les dispositions légales.

Mécanisme de sauvetage destiné aux entreprises électriques d'importance systémique

Au début du mois de septembre 2022, la DélFin a approuvé, en procédure accélérée, un crédit d'engagement de 10 milliards de francs pour des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique et un crédit supplémentaire de 4 milliards de francs pour un prêt de la Confédération rémunéré et remboursable qui serait accordé à la société Axpo Holding AG (Axpo) si celle-ci ne parvenait pas à couvrir ses besoins de financement d'une autre manière (cf. rapport d'activité 2022 de la DélFin, FF 2023 1713, chap. 2.1.4).

Durant l'année sous revue, le DETEC et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) ont informé la DélFin, lors d'entretiens et au moyen de rapports réguliers, de l'évolution des prix sur les marchés de l'énergie, des efforts fournis par Axpo pour réduire les sorties de fonds potentielles et du risque que l'entreprise sollicite le prêt de la Confédération. Axpo a confirmé à un rythme trimestriel qu'elle respectait bien les conditions fixées par le DETEC et, en particulier, qu'elle n'avait versé ni dividendes ni bonus et avait mis en œuvre toutes les mesures pouvant être raisonnablement exigées d'elle. La DélFin a pris acte du fait que la situation financière d'Axpo s'était notablement améliorée au cours de l'année 2023 et que la société n'avait pas besoin de recourir au prêt de la Confédération.

Fin novembre 2023, le chef du DETEC a fait part à la DélFin de la demande d'Axpo d'annuler intégralement le crédit-cadre de 4 milliards de francs. La délégation souhaitait surtout savoir comment la Confédération garantirait que, après l'annulation du crédit-cadre, Axpo n'allait pas verser des dividendes et des bonus et solliciter ensuite de nouvelles aides financières auprès de la Confédération. D'après les explications du DETEC, Axpo a dû démontrer de manière crédible à l'OFEN et la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) qu'elle n'avait plus besoin du crédit-cadre. Au cours d'une procédure de diligence raisonnable (*due diligence*), l'OFEN et l'ElCom ont examiné la planification des liquidités, la situation des fonds propres, les lignes de crédit, les positions de négoce, l'évaluation des risques et la planification à moyen terme d'Axpo. Sur cette base et celle d'un contrôle de plausibilité effectué par l'organe de révision d'Axpo, ils sont parvenus à la conclusion que les conditions relatives à l'annulation du crédit-cadre étaient remplies.

Le DETEC a intégralement annulé le crédit-cadre de 4 milliards de francs au 1^{er} décembre 2023. Selon la loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEl ; RS 734.91), Axpo doit, comme les autres entreprises d'importance systémique du secteur Alpiq et BKW, continuer à fournir à la Confédération toutes les informations, concernant aussi bien la situation financière que les opérations de négoce d'énergie conclues, nécessaires à l'exécution de cette loi ainsi qu'une présentation de l'évolution des marchés. De même, Axpo et les autres entreprises concernées doivent continuer à payer le forfait annuel de mise à disposition, qui couvre les coûts assumés par la Confédération pour la mise à disposition des liquidités jusqu'à la fin de 2026. En revanche, Axpo est libérée des autres obligations de renseigner et de l'interdiction de verser des dividendes et des bonus au conseil d'administration et à la direction, car la loi considère que ces contraintes sont directement liées à l'octroi d'un crédit-cadre.

Le mécanisme de sauvetage de la Confédération reste valable pour Axpo, tout comme pour Alpiq et BKW. Compte tenu du fait que le champ d'application de la LFiEl se limite à ces entreprises, on peut imaginer qu'Alpiq, Axpo et BKW bénéficient d'avantages en matière d'obtention de crédits par rapport à d'autres entreprises d'approvisionnement en électricité. L'art. 18, al. 4, LFiEl autorise une majoration du forfait de mise à disposition si cette mesure s'impose pour éviter toute distorsion de la concurrence. Il faudrait par exemple majorer le forfait si celui-ci était inférieur aux émoluments perçus pour la mise à disposition de crédits bancaires et de financements comparables de l'entreprise basés sur le marché. Fin novembre 2023, le DETEC a estimé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une telle majoration. Le forfait de mise à disposition de 0,635 % imposé par la Confédération était en effet supérieur aux émoluments facturés aux entreprises d'approvisionnement énergétique d'importance systémique pour la mise à disposition de financements bancaires. En 2023, la Confédération a encaissé quelque 63,5 millions de francs provenant du forfait prélevé auprès des trois entreprises d'importance systémique (selon la répartition suivante : Axpo 51,8 %, Alpiq 32,4 % et BKW 15,8 %).

À la suite de l'annulation du crédit-cadre, le Parlement a supprimé du budget 2024, lors de la session d'hiver 2023, les 4 milliards de francs prévus à l'origine, allégeant ainsi le budget extraordinaire de la Confédération pour 2024. Le DETEC a indiqué que le Conseil fédéral supprimerait également cette somme du plan financier 2025-2027.

La DélFin se montre critique à l'égard du rôle des cantons actionnaires d'Axpo. En été 2022, avant sa demande de ligne de crédit auprès de la Confédération, Axpo a mené des entretiens avec les cantons, qui ont refusé d'apporter un soutien financier, invoquant la forte pression des délais et le fait que les crédits d'urgence devaient être approuvés par le parlement cantonal et que des référendums étaient possibles. La DélFin avait alors critiqué la non-participation financière des cantons actionnaires. Fin 2023, elle a constaté avec surprise que les cantons concernés n'avaient toujours pas pris d'engagements fermes pour le cas où une nouvelle situation d'urgence se présenterait. La DélFin attend des cantons actionnaires qu'ils prennent les mesures nécessaires suffisamment tôt et avec détermination.

Centrale de réserve de Birr

Au cours du deuxième semestre 2022, la DélFin a approuvé, pour la mise à disposition de la centrale de réserve de Birr, un crédit supplémentaire urgent de 151 millions de francs pour 2022 et un crédit d'engagement urgent de 485 millions de francs pour les années 2022 à 2026 (cf. rapport d'activité 2022 de la DélFin, FF 2023 1713, chap. 2.1.5).

En 2023, le DETEC et l'OFEN ont informé la DélFin, lors d'entretiens et au moyen de rapports réguliers, de l'état et des coûts de la mise à disposition de la centrale. La délégation a pris acte du fait que, à la fin mars 2023, après un léger retard, la centrale de réserve de Birr était en mesure d'injecter de l'électricité dans le réseau en cas de pénurie, en respectant les prescriptions de la Confédération. En septembre 2023, l'OFEN a estimé que les coûts de l'installation à Birr s'élèveraient à 536 millions de francs, soit un surcoût d'environ 51 millions par rapport au montant ayant servi de

base au calcul du crédit d'engagement initial de 485 millions. Selon l'office, ce surcoût s'explique principalement par l'achat initial de diesel (+ 23 millions de francs), les raccordements au réseau, le transport et le stockage du combustible (+ 19 millions) ainsi que les indemnités versées à la commune de Birr (+ 4 millions) et des dépenses supplémentaires pour le démontage du mur antibruit, l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2023 ainsi que divers coûts variables résultant des tests réalisés durant l'hiver 2022/23 (+5 millions de francs). L'utilisation de diesel pour l'exploitation de la centrale sera couverte par les paiements des groupes-bilan déficitaires au moment de la crise. Quant aux autres coûts supplémentaires, ils seront répercutés sur le tarif d'utilisation du réseau de Swissgrid. Le tarif fixé pour les consommateurs d'électricité augmentera de 0,5 ct./kWh pour les années 2024 à 2026.

Par ailleurs, la Confédération a conclu des contrats avec les centrales de Cornaux et de Monthey, afin que celles-ci puissent être utilisées comme installations de réserve en cas de crise.

Depuis 2023, toutes les factures concernant les trois centrales de réserve sont payées par Swissgrid, après avoir été vérifiées par l'OFEN. Le budget de la Confédération ne sera probablement plus grevé par ces projets. Les prestations préalables fournies par la Confédération en 2022 (151 millions de francs) lui seront remboursées par Swissgrid en 36 tranches de 2024 à 2026. Dans le compte d'État 2023, ce remboursement sera intégralement saisi dans le compte de résultats.

La DélFin s'est entretenue avec le chef du DETEC fin novembre. En ce qui concerne les coûts supplémentaires liés à la centrale de réserve de Birr, elle souhaitait surtout savoir pourquoi, lors de l'examen du crédit d'engagement urgent de 485 millions, en août 2022, le DETEC n'avait notamment pas prévu les dépenses supplémentaires liées à l'achat de diesel. En effet, si on avait eu connaissance de celles-ci avant, le crédit d'engagement aurait dépassé 500 millions de francs ; par conséquent, un quart des membres de l'un des conseils aurait pu, après la décision de la DélFin, demander la tenue d'une session extraordinaire. L'OFEN a expliqué de manière crédible qu'il ne s'était rendu compte qu'après l'octroi du crédit que, en raison de la situation d'alors, il était nécessaire que la Confédération procède à un achat centralisé de diesel et assure la chaîne de transport. En cas de non-utilisation de la centrale de réserve, le diesel sera vendu. De plus, la charge pesant sur les consommateurs finaux est allégée grâce à une marge et, en cas de coûts supplémentaires, ceux-ci seront facturés via la rémunération pour l'utilisation du réseau.

Eu égard aux investissements importants requis par la mise à disposition de la centrale de Birr, la DélFin a voulu savoir dans quelle mesure il serait possible de continuer à s'en servir, au terme de la période de location de trois ans, plutôt que de la démanteler. Le DETEC a expliqué que le contrat conclu par la Confédération avec GE Gas Power prévoyait que la Confédération ou une entreprise puisse acheter la turbine à un prix défini. La DélFin continuera de s'intéresser, en 2024, aux scénarios envisagés par la Confédération pour la centrale de réserve à l'issue de la période de location, en 2026, aux enseignements tirés par le DETEC et l'OFEN s'agissant de l'élaboration d'une base légale et aux aspects financiers et actuariels pris en compte dans le cadre de l'évaluation des investissements par l'OFEN.

5.8.2 Investigation sur des infractions en matière de subventions dans les transports publics

Depuis 2019, la DélFin se penche sur des cas dans lesquels des entreprises de transports publics ont perçu des indemnités trop élevées de la part de la Confédération, des cantons et des communes pour des prestations relevant du transport de voyageurs. Dans ce contexte, la CdG-E a mené, en 2019, une enquête sur les irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA (FF 2020 6981), qui a révélé que la Confédération et les cantons devaient suivre de près l'octroi de subventions au titre des prestations de transport afin d'éviter de verser trop de subventions. La DélFin attend de la Confédération qu'elle porte systématiquement plainte en cas de soupçon de fraude aux subventions, même lorsqu'il s'agit de petites sommes.

Pour le lancement d'une procédure pénale en cas d'acte frauduleux, la loi prévoit trois compétences différentes pour trois délits spécifiques possibles : les faux dans les titres au préjudice de la Confédération sont du ressort du Ministère public de la Confédération (MPC), l'escroquerie au préjudice de la Confédération relève des autorités pénales cantonales et les délits de subventions sont du ressort de l'office fédéral compétent ou d'un service désigné par le Conseil fédéral. Cette diversité pose notamment des problèmes lorsqu'il est difficile de rattacher clairement une infraction à l'une ou l'autre catégorie. Il en résulte que des procédures ne sont souvent pas entamées, ou bien elles sont contestées et sont alors susceptibles d'être prescrites.

L'art. 39, al. 1, 1^{re} phrase, de la loi sur les subventions (LSu) prévoit que les infractions sont poursuivies et jugées par l'office fédéral compétent sur le fond. La seconde phrase de l'al. 1 précise toutefois que le Conseil fédéral peut déclarer compétente une autre unité administrative de la Confédération. La procédure est régie par le droit pénal administratif (DPA). Il s'agit d'une procédure complexe et peu connue des offices fédéraux chargés d'octroyer des subventions, étant donné que ceux-ci doivent rarement mener une enquête pénale.

La DélFin estime que cette procédure ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. Les cas isolés de fraude complexe aux subventions ne sont pas des délits de droit administratif usuels et les enquêtes à leur sujet ne sont pas courantes (alors qu'elles le sont, par exemple, dans l'administration fiscale ou douanière). Compte tenu de la multitude de cas de subventions dans l'administration fédérale, il est important de les différencier en fonction de leur complexité. Les unités administratives compétentes en matière de poursuite pénale selon le droit en vigueur octroient des subventions et exercent une surveillance sur leurs bénéficiaires. Il n'est pas exclu, dans une procédure, que la partie adverse mette en doute l'indépendance de l'office, compromettant ainsi la procédure. Les offices octroyant des subventions risquent de ne pas dénoncer systématiquement les cas complexes de suspicion de fraude s'ils doivent mener eux-mêmes les procédures et acquérir au préalable le savoir-faire nécessaire en la matière. En effet, même si cet effort de mise en place est temporaire, il représente un coût en matière de temps et d'argent pour l'office octroyant des subventions concerné (organisation, personnel, technique). Les synergies qui pourraient être réalisées au sein de l'administration fédérale ne sont ainsi pas exploitées, ce qui grève inutilement le budget de la Confédération. Par ailleurs, l'infraction risque d'être prescrite en raison du temps nécessaire à la mise en place des conditions permettant de mener la procédure. Sur le

plan de la procédure et des sanctions prévues, le système actuel privilégie celles et ceux qui fraudent l'État plutôt que les particulières et les particuliers.

Fin août 2022, la DélFin a adressé deux recommandations au Conseil fédéral visant à centraliser les compétences dans ce domaine (voir annexe 8.2.1). Ces recommandations demandent, d'une part, que le Conseil fédéral confie, dans le cadre du droit existant en matière de subventions, les investigations à une unité administrative de la Confédération disposant d'une longue expérience dans le domaine des procédures pénales administratives et, d'autre part, que soit examinée, dans le cadre du projet de révision du droit pénal administratif, l'opportunité de créer un centre de compétence au sein de l'administration fédérale, dont la tâche serait d'assister les offices ne disposant pas de suffisamment d'expérience en matière de procédure pénale administrative, en se chargeant de ces procédures complexes. Le Conseil fédéral a accepté les deux recommandations. Il n'entend toutefois faire usage de la possibilité offerte par l'art. 39, al. 1, LSu, que si un office n'est effectivement pas en mesure de poursuivre et de juger les fraudes aux subventions avec l'efficacité attendue. Il a en outre suggéré qu'il considérerait la mise en place d'un centre de compétence centralisé au sein de la Confédération dans le cadre de la préparation du projet de consultation sur la révision du droit pénal administratif.

Après s'être entretenue avec la cheffe du DFJP et le directeur de l'OFJ, la DélFin a dû se rendre à l'évidence, à la mi-2023, qu'aux yeux de l'OFJ, tant la centralisation de cette compétence auprès d'une unité administrative de la Confédération connaissant bien le DPA que le transfert de cette compétence aux autorités cantonales de poursuite pénale ou au MPC avaient peu de chances de succès. L'OFJ a privilégié la solution existante, à savoir celle selon laquelle le Conseil fédéral peut, dans des cas particuliers et sur la base de la LSu, désigner un autre office fédéral pour mener une procédure pénale administrative.

Pour la DélFin, cette solution minimale est insatisfaisante. Elle a donc réitéré, auprès de la cheffe du DFJP, sa recommandation relative à la création d'un centre de compétence centralisé chargé de la conduite des procédures pénales administratives et a suggéré que le projet mis en consultation présente de manière transparente toutes les options examinées par l'OFJ, en justifiant objectivement les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles. La cheffe du DFJP a confirmé que toutes les options examinées par l'OFJ seraient présentées dans le rapport explicatif relatif à l'avant-projet de révision totale du DPA, ce que la DélFin vérifiera lorsque le projet mis en consultation sera disponible.

5.8.3 Autoroute A9, correction du Rhône et assainissement de la décharge de Gamsenried

Travaux d'achèvement de l'autoroute A9 en Haut-Valais

La mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, 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 ; il les cèdera à l'OFROU une fois qu'ils seront achevés. La Confédération finance l'achèvement du

réseau 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. Le coût total de l'achèvement de l'A9 entre Sierre-Est et Viège-Est est estimé à 4,4 milliards de francs environ.

Par le passé, différents rapports de révision de l'OFROU et du CDF concernant le SCRN ont révélé des manquements, rendant nécessaires sa surveillance étroite par l'OFROU et des changements au sein du service. Le projet lui-même présente par ailleurs des risques qui exigent également un accompagnement attentif de la part de l'OFROU

Le chef du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement du canton du Valais et le directeur de l'OFROU ont informé la DélFin à fin mai 2023 dans le cadre d'un entretien sur l'état d'avancement du projet. Ils ont souligné que différentes mesures avaient été prises pour résoudre les problèmes.

À fin novembre 2023, le chef du DETEC a informé la DélFin que le canton avait appliqué des mesures d'organisation. En automne 2023, le service juridique du département cantonal a pris en main les affaires juridiques en cours ainsi que les nouveaux cas. Le canton a également mis en œuvre d'autres mesures afin de mieux jouer son rôle de maître d'œuvre.

Les chantiers évoluent de manière positive. L'ouverture du tronçon à ciel ouvert Rarogne – Gampel – Steg d'une longueur de 2,5 kilomètres a eu lieu le 18 août 2023. Les travaux principaux de la tranchée couverte de Rarogne et du tunnel de Viège sont achevés et leur ouverture est prévue en 2025. Les travaux de percement du tunnel de Riedberg sont terminés et la phase d'aménagement intérieur a démarré. L'ouverture du tunnel est prévue en 2026. La date de l'entrée en vigueur de la décision d'approbation des plans pour le dernier tronçon de l'A9 dans le bois de Finges n'a pas encore été fixée. Lorsqu'une autorisation juridiquement valable aura été délivrée, les travaux de réalisation des quelque 10 derniers kilomètres pourront démarrer.

L'OFROU a remporté des succès dans le dossier concernant les surcoûts revendiqués par des entreprises de construction. Le Tribunal fédéral a en partie rejeté la plainte déposée par un consortium portant sur le paiement rétroactif de 60 millions de francs et a confirmé la position de l'OFROU.

Les recommandations formulées dans le rapport du CDF concernant la largeur de la chaussée dans la zone de Rarogne ont entretemps été mises en œuvre, selon les déclarations de l'OFROU. En février 2023, sur la base des analyses de son unité Révision interne, l'OFROU a rendu une décision en faveur du canton du Valais concernant le remboursement de 8,9 millions de francs (sans la TVA) liés aux travaux de la décharge de Goler. Si le canton et le consortium ne parviennent pas à s'entendre dans le cadre de la procédure de conciliation, l'affaire sera portée devant les tribunaux.

D'autres recommandations formulées dans différents rapports de l'unité Révision interne de l'OFROU font l'objet d'une évaluation et un calendrier pour leur application est en cours d'élaboration.

Le chef du DETEC a indiqué à la DélFin que l'achèvement de l'autoroute A9 comportait des risques. Pour cette raison, le DETEC continuera de mettre à disposition les

ressources nécessaires afin de garantir que l'OFROU puisse encore assurer l'accompagnement technique et financier particulièrement étroit du projet ainsi que sa surveillance.

Pour sa part, la DélFin continuera de suivre de près l'avancement du projet et la mise en œuvre des mesures en se fondant sur les rapports annuels de l'OFROU.

Troisième correction du Rhône, 2^e étape

La 3^e correction du Rhône (R3) est le plus grand projet de protection contre les crues de Suisse. Portant sur une longueur de 162 km, les mesures prévues sur le Rhône pour un volume d'environ 3,6 milliards de francs s'étalent sur une période de 40 à 50 ans. Le CDF estime que pour ce projet, la part de la Confédération se monte à environ 2,1 milliards de francs.

En 2010, la DélFin a constaté d'importants manquements dans la direction du projet. Sur la base de ce constat, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a en particulier systématisé le controlling et adresse désormais un rapport annuel à la DélFin. Pour sa part, le CDF s'est penché sur le projet pour la dernière fois en 2021.

Dans son rapport 2022, l'OFEV relevait que le canton du Valais avait lancé une analyse du projet. Il notait également que les résultats de cette analyse pouvaient avoir des conséquences sur l'ensemble du projet approuvé par l'OFEV, sur le calendrier et, partant, sur le crédit d'ensemble approuvé par le Parlement. L'office devait recevoir les résultats de l'analyse, essentiels pour la suite du projet, d'abord en mai, puis en novembre 2023.

À fin novembre 2023, la DélFin s'est entretenue avec le chef du DETEC sur la question du retard dans la mise en œuvre des mesures recommandées dans l'analyse mandatée par le canton du Valais. Le chef du DETEC a assuré la DélFin que le département réévaluerait la situation avec l'OFEV dès qu'il disposerait des résultats de l'analyse mandatée par le canton, et qu'il en informerait la DélFin. La suite du projet a fait l'objet d'une discussion avec le conseiller d'État valaisan responsable du dossier.

La DélFin continuera de suivre de près l'évolution du projet sur la base des rapports de l'OFEV.

Assainissement de la décharge de Gamsenried

Depuis 2022, la DélFin suit l'assainissement de l'ancienne décharge de Gamsenried, dans le canton du Valais, l'un des sites pollués les plus grands et les plus complexes de Suisse, principalement en raison de sa taille exceptionnelle (environ 45 terrains de football), des polluants qui s'y trouvent et de la durée prévue des travaux (plusieurs décennies). La décharge jouxte le Rhône, où ont été réalisées ou doivent encore être réalisées des mesures de correction du fleuve auxquelles la Confédération participe financièrement. L'autoroute A9, dont la Confédération est propriétaire, traverse en partie la zone de la décharge.

Lors de l'exercice sous revue, la DélFin s'est intéressée aux coûts prévus de l'assainissement complet et aux risques financiers pour la Confédération. Selon un rapport commandé par l'OFEV, il ne sera pas possible de chiffrer les coûts d'un assainissement complet de l'ancienne décharge de Gamsenried avant fin 2024 au plus tôt. Leur

estimation par comparaison avec les coûts d'assainissement de l'ancienne décharge de déchets spéciaux à Kölliken est pratiquement impossible. Les mesures de sécurisation et d'assainissement de la décharge de Gamsenried seront réalisées par étapes et en fonction de l'urgence. En outre, l'évaluation des variantes d'assainissement n'est pas encore terminée.

Les coûts de la première étape du projet (renforcement de la barrière de confinement hydraulique grâce à la mise en place d'une paroi étanche, traitement du panache de pollution et assainissement des zones de la décharge présentant le plus grand risque pour les eaux souterraines) sont estimés à 290 millions de francs. À cet effet, l'entreprise Lonza a constitué, en 2021, les provisions correspondantes, dont 150 millions de francs sont couverts par des garanties bancaires et par le groupe Lonza. Une adaptation dynamique et successive des garanties est prévue, l'excavation de l'ensemble des matériaux contaminés étant liée à de nombreux risques (absence de filières d'élimination, difficultés en raison de l'infrastructure sur le site, impact considérable du transport et de l'élimination sur l'environnement).

La loi sur la protection de l'environnement dispose que les coûts de l'assainissement sont à la charge de celui qui les a occasionnés. Si plusieurs parties sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Il s'agit en premier lieu du perturbateur par comportement (celui qui est à l'origine de la pollution) puis du perturbateur par situation (le détenteur du site). Dans le cas de la décharge de Gamsenried, le principal perturbateur par comportement est Lonza, à qui il revient de prendre en charge la majeure partie des coûts. Grâce aux provisions et garanties bancaires susmentionnées, le risque de défaillance de Lonza SA est faible. Les perturbateurs par situation sont Lonza (propriétaire de 50 % du site), l'OFROU (31 %), le canton du Valais (9 %), l'usine d'incinération des ordures ménagères (5 %) et la commune de Brigue-Glis (5 %). Selon l'OFROU, le risque de défaillance des perturbateurs par situation est, lui aussi, faible. Il n'est pas encore possible d'évaluer la nécessité de mesures d'assainissement dans le domaine des routes nationales. Le risque financier ne peut pas non plus être évalué à l'heure actuelle, tant que les coûts d'assainissement ne sont pas connus.

La DélFin a cherché à savoir dans quelle mesure l'OFEV aurait dû s'impliquer plus tôt et plus activement. D'après le chef du DETEC, le canton du Valais gère le dossier conformément au droit, de manière proactive et transparente. L'OFEV est par ailleurs bien impliqué dans le projet. Grâce à des échanges réguliers avec le gouvernement valaisan et à sa participation à la plateforme d'information périodique, l'OFEV a pu remplir sa fonction de surveillance de manière satisfaisante. Le DETEC fait régulièrement le point sur la situation et interviendra en cas de nécessité.

Compte tenu des risques financiers, la DélFin va continuer de suivre de près l'évolution du dossier sur la base des rapports de l'OFEV et des discussions avec le chef du DETEC.

6

Mandat et organisation de la DélFin

Organisation

Les CdF des deux conseils désignent chacune, parmi leurs membres, trois parlementaires, ainsi qu'un suppléant ou une suppléante pour chacun d'eux, qui les représentent au sein de la DélFin pour la durée d'une législature. La DélFin se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Chaque année, elle élit une nouvelle présidente ou un nouveau président, rôle assumé à tour de rôle par un membre du Conseil national et un membre du Conseil des États. La DélFin définit par ailleurs les compétences de ses membres en tant que rapporteuses ou rapporteurs pour différents domaines de surveillance. L'organisation interne, les méthodes de travail, les procédures ainsi que les rapports avec le CDF sont définis dans les principes d'action. La DélFin a révisé ceux-ci en 2023 et les a publiés début décembre.

Durant l'exercice sous revue, la délégation était composée de la conseillère nationale Ursula Schneider Schüttel (présidente), des conseillers nationaux Jean-Paul Gschwind et Pirmin Schwander, des conseillers aux États Peter Hegglin (vice-président) et Thomas Hefti ainsi que de la conseillère aux États Eva Herzog, qui a été remplacée à la mi-juin 2023 par le conseiller aux États Jakob Stark.

Tâches et compétences

Dans le cadre de la haute surveillance concomitante sur les finances, la DélFin est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération (art. 51, al. 2, LParl). La DélFin exerce la haute surveillance de manière sélective et fixe elle-même la procédure et les objets qu'elle examine. La surveillance constante, systématique et exhaustive de l'administration fédérale est du ressort du Conseil fédéral (art. 8, al. 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA] et art. 24, al. 1 et 2, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA]). La haute surveillance financière exercée par la DélFin ne s'étend pas à l'Assemblée fédérale ni aux Services du Parlement (SP) ; c'est à la Délégation administrative qu'incombe la haute surveillance sur les SP (art. 38, al. 2, LParl).

La DélFin examine surtout l'application des décisions financières prises par le Parlement. Sur proposition du Conseil fédéral, elle peut par ailleurs donner son assentiment à des crédits d'engagement et à des crédits budgétaires urgents (art. 28, al. 1, et 34, al. 1, LFC) ainsi qu'à des dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs (art. 36 LFC) avant l'approbation par l'Assemblée fédérale. Elle vérifie en premier lieu l'urgence des demandes de crédit ; si celle-ci est avérée, elle examine la légalité, la nécessité, l'imprévisibilité et le montant du crédit, ainsi que les possibilités de compensation, les conséquences en cas de rejet de la demande et l'effet préjudiciable de sa décision.

Conformément à des dispositions de droit spécial, certaines mesures dans le domaine du personnel concernant les magistrats et les magistrates ainsi que les cadres supérieurs des autorités indépendantes et des tribunaux de la Confédération requièrent l'approbation de la DélFin. De même, conformément à un arrangement entre la DélFin et le Conseil fédéral, les classements de postes, les allocations liées au marché de

l'emploi et les changements de dénomination des fonctions de suppléance des collaborateurs et collaboratrices du plus haut niveau de l'administration fédérale nécessitent l'approbation de la DélFin. En outre, les actes législatifs relatifs au personnel des entités de la Confédération devenues autonomes doivent être soumis à la DélFin pour avis.

Depuis début décembre 2023, le Conseil fédéral doit par ailleurs informer la DélFin des projets confidentiels ou secrets d'ordonnance ou de modification d'ordonnance qu'il édicte dans le domaine du droit de nécessité ou de la gestion de crise (art. 151, al. 2bis, et annexe 2 LParl).

Droits à l'information et confidentialité

La DélFin dispose de droits à l'information étendus. Le secret de fonction ne peut lui être opposé (art. 169 Cst.) et aucune information dont elle a besoin pour exercer ses attributions ne peut lui être refusée (art. 154, al. 1, LParl).

Elle reçoit au fur et à mesure toutes les décisions du Conseil fédéral, accompagnées des propositions et corapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl). De plus, la DélFin a le droit de demander que lui soient remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées pourrait porter un grave préjudice aux intérêts du pays (art. 154, al. 2, LParl). Par ailleurs, la DélFin reçoit du CdF tous les rapports et documents relatifs à la surveillance exercée par ce dernier (art. 14, al. 1, LCF).

En contrepartie, ses membres et les autres personnes participant aux séances sont tenus de respecter le secret de fonction (art. 8 LParl) et la confidentialité des délibérations (art. 47, al. 1, LParl). La DélFin a précisé les mesures visant à garantir le maintien du secret et la confidentialité dans ses directives du 4 décembre 2023 concernant le traitement de ses procès-verbaux et d'autres documents.

Instruments, rapports et information

La DélFin n'a pas le pouvoir de donner des instructions aux organismes qu'elle surveille. Elle peut en revanche adresser des recommandations aux autorités responsables (art. 158 LParl). Ces dernières l'informent de la suite donnée à ces recommandations.

Contrairement aux commissions parlementaires, la DélFin ne dispose pas du droit de déposer des propositions, des initiatives ou des interventions au sein des conseils. Elle peut en revanche soumettre des propositions aux CdF et à d'autres organes parlementaires, par exemple sous la forme d'un corapport, ou proposer qu'une commission dépose une intervention ou une initiative de commission.

Chaque année au printemps, la DélFin présente aux CdF un rapport sur les principales constatations faites dans le cadre de son activité de surveillance. Elle publie son rapport d'activité après que les CdF en ont pris connaissance. En automne, la présidente ou le président et la vice-présidente ou le vice-président de la DélFin font un rapport intermédiaire, par oral, aux CdF.

La DélFin informe le public en cas de besoin, surtout après l'examen de crédits urgents importants ou lors de la publication de son rapport d'activité.

En 2023, la DélFin a une nouvelle fois confirmé sa pratique de longue date de ne pas donner d'indication sur la façon dont ses membres ont voté, le but étant de permettre à ces derniers de débattre et de voter de manière politiquement indépendante, en se fondant sur des critères objectifs.

Coordination avec les commissions de haute surveillance

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

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

S'agissant de la haute surveillance sur les activités relevant de la protection de l'État et du renseignement, la collaboration entre la DélFin et la DélCdG est régie dans une convention.

Statistiques

En 2023, la DélFin s'est réunie six fois en séance ordinaire et cinq fois en séance extraordinaire. Fin 2023, elle s'est par ailleurs réunie pour une séance constitutive.

Au cours de l'exercice sous revue, le CDF lui a remis 158 rapports d'audit et notes (2022 : 155) ; elle en a examiné 61 en détail (2022 : 82). La DélFin s'est également penchée sur 96 décisions du Conseil fédéral (2022 : 60). Par ailleurs, elle a approuvé des crédits supplémentaires urgents pour un montant de 248,1 millions de francs (2022 : 4,3 milliards) et des crédits d'engagement urgents à hauteur de 109,239 milliards de francs (2022 : 10,5 milliards). Enfin, elle a examiné 36 propositions des départements portant sur des affaires concernant le personnel (2022 : 10).

7 Contrôle fédéral des finances (CDF)

7.1 Affaires du CDF

7.1.1 Rapport annuel et comptes annuels 2022 du CDF

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

Le CDF a transmis à la DélFin une vue d'ensemble de l'évolution du programme annuel 2022. Elle y a consigné, d'une part, les mandats annulés ou reportés du programme annuel 2022 à celui de 2023 et, d'autre part, les nouveaux mandats qui sont venus s'ajouter en 2022.

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, la DélFin prend aussi 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. Le rapport 2022 en signale 18.

La DélFin a également pris connaissance que le prochain rapport présentera une structure différente. Elle salue la réduction prévue du nombre d'exemplaires imprimés qui permettra de contribuer à davantage de durabilité.

La DélFin prend connaissance des comptes annuels du CDF en même temps que de son rapport annuel. Conformément à un principe de rotation sur une période de trois ou quatre ans, les comptes annuels 2022 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* qui ne fait état d'aucune lacune. Le Parlement a approuvé les comptes annuels 2022 du CDF.

7.1.2 Programme annuel 2023 du CDF

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

Dans son programme annuel 2023, le CDF a sélectionné plus de 150 mandats d'audit en fonction des risques. Les contrôles prévus permettent de couvrir un éventail à la fois large et équilibré des thèmes différents pour les défis actuels et futurs. Le programme 2023 comprend notamment six audits de prix, sept audits transversaux, quatre évaluations et dix audits pour des projets TNI clés. Quatre mandats spéciaux ont été confiés par le Parlement. Il s'agit d'un audit du renseignement intégré de la Suisse auprès du SRC et de l'OFPP, d'un audit des dépenses dans le domaine des engagements opérationnels spéciaux auprès de fedpol, ainsi que de deux audits de suivi auprès d'armasuisse/RUAG MRO et RUAG International/RUAG MRO. Le programme signale d'ores et déjà les rapports qui feront l'objet d'une publication. La DélFin a pris connaissance du programme annuel 2023 du CDF mi-janvier 2023. Des changements peuvent être apportés au programme en cours d'année. Il est possible que certains mandats prévus soient annulés ou reportés ou que de nouveaux audits soient ajoutés.

Lorsque le rapport annuel 2023 et les comptes annuels 2023 seront disponibles en 2024, la DélFin examinera dans quelle mesure le CDF a atteint ses objectifs.

7.1.3 **Budget 2024 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2025-2027 du CDF**

Le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet à l'Assemblée fédérale sans le modifier (art. 2, al. 3, LCF). 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 2024 présente une diminution des dépenses du domaine propre de 0,2 million de francs au total (-0,6 %) par rapport au budget 2023. Cette baisse s'explique par la mise en œuvre volontaire et partielle des objectifs d'économies du Conseil fédéral (réduction des dépenses faiblement liées) par le CDF. Celui-ci n'a pas consenti à faire un effort plus important pour ne pas mettre en péril les contrôles prévus conformément à l'évaluation des risques. Les dépenses se maintiendront à ce niveau au cours des années du plan financier 2025-2027.

Depuis le 23 octobre 2022, le financement des personnes exerçant une activité politique au niveau fédéral est soumis à des prescriptions en matière de déclaration. Le CDF est chargé de la réception et du contrôle. Il lui incombe également de publier les informations concernées. Le CDF a exercé cette tâche pour la première fois à l'occasion des élections fédérales d'automne 2023. Cette tâche n'étant pas inscrite dans la loi sur le Contrôle des finances, elle ne fait pas partie des tâches du CDF en tant qu'organe suprême en matière de surveillance financière et n'est pas soumise à la haute surveillance de la DélFin. Cette dernière a toutefois pris connaissance du fait que la somme d'un million de francs est inscrite au budget 2024 et au plan financier 2025-2027 pour l'accomplissement de cette nouvelle tâche.

Le Parlement a adopté le budget du CDF durant la session d'hiver 2023.

7.2 **Haute surveillance exercée par la DélFin sur le CDF**

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

Accès du CDF aux décisions secrètes du Conseil fédéral

Le CDF assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance sur l'administration et la justice fédérales (art. 1, al. 1, let. a, LCF). Lorsque la DélFin examine des demandes de crédit urgentes, le directeur du CDF est toujours présent à titre consultatif. Pour que le CDF puisse comprendre les décisions du Conseil fédéral et évaluer à l'intention de la DélFin la

portée des mesures prises et leur incidence sur la gestion financière de la Confédération, il est indispensable qu'il dispose des mêmes informations et documents que la DélFin.

La ChF doit communiquer au CDF toutes les décisions du Conseil fédéral qui ont trait à la gestion financière de la Confédération (art. 9, al. 1, LCF), indépendamment de la classification des informations. La DélFin a constaté que, durant l'année sous revue, les décisions secrètes du Conseil fédéral ayant une incidence financière n'avaient été transmises au CDF qu'à partir de fin mars 2023 et que le CDF n'avait par ailleurs reçu que les décisions du Conseil fédéral, et pas les documents qui l'accompagnent, comme les propositions, les corapports et les avis. Or le CDF doit disposer des informations contextuelles que ces documents contiennent pour pouvoir assister la DélFin avec efficacité et accomplir les tâches qui lui incombent, notamment l'évaluation de la mise en œuvre, par les départements et leurs services, des décisions secrètes du Conseil fédéral.

À l'automne 2023, le Conseil fédéral a adapté sa pratique, à la demande de la DélFin. Depuis lors, le CDF reçoit toutes les décisions du Conseil fédéral ayant une incidence financière, y compris les propositions, les corapports et les avis, indépendamment de leur classification. Il est prévu de préciser l'art. 9 LCF en ce sens dans le cadre de la prochaine révision de loi.

Abréviations

AC	Assurance-chômage
Acta Nova	Système de gestion électronique des affaires de l'administration fédérale
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
armasuisse	Office fédéral de l'armement
ASF	Autorité fédérale de surveillance des fondations
BKW	Forces motrices bernoises (Bernische Kraftwerke en allemand)
BNS	Banque nationale suisse
BVML	Gestion des achats et des contrats (Beschaffungs- und Vergabemanagement-Lösung en allemand)
CA	Conférence des achats de la Confédération
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
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
Cdmt Cyber	Commandement Cyber
CEBA	Cloud Enabling Bureautique (bureautique en nuage)
ChF	Chancellerie fédérale
CIP	Commission(s) des institutions politiques
CMS	Système mobile de communication sécurisée à large bande
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CS	Credit Suisse
CS AC	Commission de surveillance de l'assurance-chômage
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DaziT	Programme visant à accompagner le passage de l'Administration fédérale des douanes à l'Office de la douane et de la sécurité des frontières
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DélCdG	Délégation des Commissions de gestion
DélFin	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
ElCom	Commission fédérale de l'électricité
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
hafrep	Outil de reporting pour les cas de rigueur
HBB	Solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération (harmonisierte Beschaffungslösung Bund en allemand)
IC	Indemnité de chômage
ICI	Indemnité en cas d'insolvabilité
INTEMP	Indemnité en cas d'intempérie
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)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, RS 611.0)
LFiEl	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)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, RS 171.10)
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (RS 152.3)
LSI	Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (Loi sur la sécurité de l'information, RS 128)
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1)

MDA	Monitoring de la durabilité des achats
MDG	Master Data Governance
NCSC	Centre national pour la cybersécurité (National Cyber Security Centre)
OFAE	Office fédéral pour l’approvisionnement économique du pays
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
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
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l’organisation du gouvernement et de l’administration (RS 172.010.1)
Org-OMP	Ordonnance du 12 février 2020 sur l’organisation des marchés publics de l’administration fédérale (RS 172.056.11)
OSNM	Office suisse de la navigation maritime
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)
R3	3 ^e correction du Rhône
RHT	Indemnité en cas de réduction de l’horaire de travail
RS	Recueil systématique
RUAG Inter-national	RUAG International Holding SA
RUAG MRO	Centre de compétence pour la maintenance du matériel de l’Armée suisse (MRO en anglais pour Maintenance, Repair and Overhaul) ; RUAG MRO Holding SA
SG	Secrétariat général
SAP	Progiciel de gestion intégré (ERP en anglais pour Entreprise Ressource Planning) développé par l’entreprise SAP
S/4HANA	
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
SEM	Secrétariat d’État aux migrations
SEPOS	Secrétariat d’État à la politique de sécurité
SIPACfuture	Projet de nouveau système de paiement de l’assurance-chômage
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
TC A	Télécommunications de l'armée
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
UIT	Union internationale des télécommunications
UBS	Union de Banques Suisses
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération
WEP 2030	Projet TNI clé pour le maintien de la valeur du système radio de sécurité Polycom jusqu'en 2030 (en allemand Programm Werterhalt Polycom 2030)

8

Annexe: recommandations de la DélFin

8.1

Nouvelles recommandations

8.1.1

Stratégie création de nouveaux Secrétariats d’État

A) Nouvelle recommandation: stratégie en matière de création de nouveaux Secrétariats d’État

Recommandation de la DélFin du 28.9.2023 à l’intention du Conseil fédéral (cf. chap. 5.5.1)	Avis du Conseil fédéral (résumé) Appréciation de la DélFin (résumé)	État
<i>Recours à d’autres possibilités pour la création d’un nouveau secrétariat d’État</i>		
La DélFin recommande au Conseil fédéral de lui présenter sa stratégie en matière de création de nouveaux secrétariats d’État et de lui préciser dans quelle mesure il entend, en cas de demandes futures, faire usage des autres possibilités prévues par la LOGA (art. 45a, al. 1 et 2, et art. 46) avant de créer un nouveau secrétariat d’État..	<i>Justification de la DélFin du 28 septembre 2023</i> La DélFin émet un avis globalement critique à propos de la création de nouveaux secrétariats d’État et souhaite que le Conseil fédéral élabore une stratégie en la matière. Dans cette stratégie, le Conseil fédéral devra indiquer comment d’autres possibilités qui, selon la DélFin, existent dans la législation mais ne sont pas suffisamment exploitées, pourraient être davantage prises en considération avant d’envisager la création d’un nouveau secrétariat d’État. Jusqu’à présent, l’attribution permanente du titre de secrétaire d’État est toujours allée de pair avec la création d’un secrétariat d’État, selon la devise « une directrice ou un directeur d’office dirige un office, une ou un secrétaire d’État dirige un secrétariat d’État ». Or, ce n’est pas une obligation selon la LOGA. <i>Un ou une secrétaire d’État peut aussi diriger un office.</i> Le Conseil fédéral pourrait en outre attribuer temporairement le titre de secrétaire d’État à une directrice ou à un directeur d’office qui représente la Suisse à des négociations internationales au plus haut niveau.	La DélFin attend l’avis du Conseil fédéral sur la recommandation. La recommandation reste en suspens.

8.2

Recommandations en suspens

8.2.1

Procédure pénale administrative

B) Recommandations en suspens concernant la conduite d'enquêtes pénales en cas de fraudes aux subventions

Recommandation de la DélFin du 29.08.2022 à l'intention du Conseil fédéral (cf. chap. 5.8.2)	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.	<i>Justification de la DélFin</i> 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 (la justification figure dans le rapport d'activité 2022). Conformément à l'art. 39, al. 1, LSu, le Conseil fédéral pourrait également confier l'enquête pénale à une autre unité administrative de la Confédération. <i>Avis du Conseil fédéral du 12 octobre 2022</i> De nombreuses autorités administratives ne seront que rarement, voire jamais, confrontées à un cas de fraude. Si le Conseil fédéral devait, dans un cas d'espèce, arriver à la conclusion que l'office n'est effectivement pas en mesure de poursuivre et de juger des fraudes aux subventions avec l'efficacité attendue, il ferait usage de la possibilité prévue à l'art. 39, al. 1, LSu. <i>Appréciation de la DélFin du 17 janvier 2023</i> Étant donné que l'OFT mène actuellement deux enquêtes de ce type, la DélFin décide de garder la recommandation en suspens.	Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. La DélFin estime que la recommandation n'est pas encore appliquée et continuera de suivre sa mise en œuvre.

Recommandation de la DélFin du 29.08.2022 à l'intention du Conseil fédéral
(cf. **chap. 5.8.2**)

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 compétences au sein de l'administration fédérale, qui assiste les offices ne disposant pas de l'expérience suffisante en matière de procédure pénale administrative en se chargeant de ce type de cas complexes.

Justification de la DélFin

Pour la DélFin, il est primordial que l'administration fédérale s'appuie sur les connaissances existantes en matière de procédure pénale administrative et qu'elle exploite les potentiels de synergie. Il serait envisageable de rattacher ce centre de compétences au secrétariat général du DFF, tout en maintenant les unités qui traitent ces dossiers au sein de l'AFC et de l'OFDF compte tenu du nombre de cas à traiter. Ces unités disposent des compétences et de l'expérience suffisantes pour mener à bien des procédures pénales administratives.

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. 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 destiné à la consultation soit disponible.

Appréciation de la DélFin du 6 juillet 2023

Au milieu de l'année 2023, l'OFJ propose, dans le cadre de la procédure de consultation des offices, de s'en tenir à la solution existante.

La DélFin estime que cette proposition minimale est insatisfaisante. Les cas complexes de fraudes aux subventions ne constituent pas des infractions administratives courantes, comme c'est par exemple le cas de certaines infractions traitées par l'administration des douanes ou celle des contributions. En raison du grand nombre d'objets de subventionnement au sein de l'administration fédérale, il est important d'opérer des dis-

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 attend l'ouverture de la procédure de consultation par le Conseil fédéral pour se prononcer.

Recommandation de la DélFin du 29.08.2022 à l'intention du Conseil fédéral
(cf. **chap. 5.8.2**)

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

État

inctions selon la complexité des cas. Les unités administratives compétentes en matière de poursuite pénale selon le droit en vigueur octroient des subventions et en surveillent les bénéficiaires. Le risque existe donc que, lors d'une procédure, l'indépendance de l'office vis-à-vis de la partie adverse soit mise en doute, et que la procédure soit ainsi mise en péril. Il se pourrait que les offices qui octroient des subventions ne dénoncent pas systématiquement les cas de fraude présumés s'ils doivent mener eux-mêmes la procédure et acquérir au préalable les connaissances nécessaires à cet effet. L'acquisition temporaire de ces connaissances au sein des offices concernés est coûteuse et chronophage, aussi bien aux niveaux de l'organisation et du personnel que sur le plan technique. En outre, les potentiels de synergie au sein de l'administration fédérale ne sont pas exploités, ce qui pèse inutilement sur les finances fédérales. Par ailleurs, en raison de la nature chronophage de l'acquisition des connaissances nécessaires, il existe un risque de prescription. Le système actuel privilégie, du point de vue de la procédure et des sanctions encourues, les personnes qui trompent l'État plutôt que celles qui trompent un particulier. La DélFin maintient sa recommandation et demande au DFJP de tenir compte de ses arguments lors de l'évaluation du projet soumis à la consultation sous l'angle politique, avant de transmettre son avis au Conseil fédéral. La DélFin suggère que toutes les options examinées par l'OFJ (centralisation de la compétence en matière de procédures pénales en cas de fraudes aux subventions auprès d'une seule unité administrative ou transfert de la compétence aux autorités cantonales de poursuite pénale ou au Ministère public de la Confédération) soient présentées de manière transparente dans le projet mis en consultation, chacune avec ses avantages et inconvénients.

Avis du DFJP du 14 août 2023

Les options examinées par l'OFJ doivent être présentées dans le rapport explicatif relatif à l'avant-projet de révision totale du droit pénal administratif. L'ouverture de la consultation sera probablement repoussée au premier trimestre 2024.

8.2.2

Contrôle des achats

C) 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	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 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.	<i>Avis du DFF du 19 octobre 2022</i> La stratégie en matière d'acquisitions prévoit que la vérification et le pilotage de la réalisation des objectifs seront effectués au moyen du contrôle stratégique des marchés publics. La CA et la KBOB peuvent vérifier l'état de la mise en œuvre du point de vue stratégique et prendre, si nécessaire, des mesures complémentaires. <i>Appréciation de la DélFin du 28 novembre 2023</i> La DélFin souhaite savoir comment la stratégie sera concrétisée et mise en œuvre avant de classer cette recommandation. En décembre 2023, elle a prié la cheffe du DFF de l'informer de l'état de la mise en œuvre de cette recommandation en suspens.	La recommandation a été acceptée. La stratégie a été définie et publiée. La DélFin attend la mise en œuvre des mesures. La recommandation reste en suspens.

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

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

État

Réformer les procédures d'acquisition de la Confédération

La DélFin invite le Conseil fédéral, dans un premier temps, à transformer les procédures d'acquisition en vigueur dans l'administration fédérale en des procédures d'acquisition standard, applicables à l'ensemble de la Confédération, et à 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 économies d'échelle. La DélFin suggère au Conseil fédéral, dans un deuxième temps, d'examiner dans quelle mesure il serait nécessaire d'adapter la structure actuelle de la Confédération en matière d'acquisitions — qui comporte des services d'achat centraux, différents organismes d'achat décentralisés sis auprès de services demandeurs, la CA et la KBOB — aux procédures d'acquisition standard.

Avis du DFF du 19 octobre 2022

L'instauration de processus d'acquisition numériques, standardisés et conviviaux est l'un des six objectifs de la stratégie d'acquisition de l'administration fédérale visant à mettre en œuvre le droit des marchés publics — entièrement révisé — à l'échelon fédéral. Le ch. 6.3.5 de la stratégie indique que « [l]es processus d'acquisition sont harmonisés et standardisés au sein de l'administration fédérale, ils sont efficaces et suivent un flux de travail numérisé et convivial ». Pour réaliser la stratégie, l'OFCL a développé, en collaboration avec Armasuisse et Astra, une « solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération (HBB) », qui met en jeu un processus d'achat uniforme disponible sur Acta Nova. HBB permet de gérer de manière plus efficiente et efficace les affaires courantes dans le domaine de la gestion commerciale des achats. En outre, il garantit que l'Org-OMP est respectée.

Les services d'achat centraux (OFCL, Armasuisse et OFROU) ont recours à la solution harmonisée pour les acquisitions relevant de leur responsabilité. Le comité directeur de la CA recommande aux unités administratives de l'administration fédérale centrale d'appliquer les limites de valeur fixées dès que HBB sera disponible chez elles (au plus tard le 1^{er} 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.

La recommandation a été en partie acceptée.

La mise en œuvre a été entamée.

La recommandation reste en suspens.

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

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

État

Appréciation de la DélFin du 28 novembre 2023

La DélFin estime que la recommandation est encore en suspens et a prié la cheffe du DFF, en décembre 2023, de l'informer de l'état de sa mise en œuvre.

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 édicant des directives claires pour la saisie des données relatives aux acquisitions.

Avis du DFF du 19 octobre 2022

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

La qualité des données du contrôle des achats est en outre améliorée dans le cadre des procédures d'acquisition. En ce qui concerne les données de base, la nouvelle solution de gestion des achats et des contrats prévoit non seulement les données des partenaires commerciaux, mais aussi celles des groupes de marchandises communs.

Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP), les directives sur le controlling des achats et sur l'harmonisation des procédures d'acquisition seront en outre complétées par des instructions claires pour la saisie des données d'achat tout au long de la procédure d'acquisition.

Appréciation de la DélFin du 28 novembre 2023

La DélFin estime que la recommandation est encore en suspens et a prié la cheffe du DFF, en décembre 2023, de l'informer de l'état de sa mise en œuvre.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre a été entamée.

La recommandation reste en suspens.

8.2.3 Informatique

D) Recommandations en suspens concernant l'informatique de la Confédération

Recommandation de la DélFin du 5.3.2014 à l'intention du Conseil fédéral (cf. **chap. 4.2**)

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

État

Pilotage et gestion centralisés

La DélFin est clairement d'avis que la gestion et le pilotage centralisés doivent encore être renforcés en ce qui concerne les fonctions transversales. Elle escompte qu'avec la stratégie informatique 2016-2019, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) assumera sa fonction de façon plus énergique que par le passé et qu'elle développera le pilotage global de l'informatique de la Confédération. À cette fin, il est impératif de définir une architecture informatique pour l'administration fédérale, mais aussi de viser une plus grande standardisation des services informatiques dont les unités administratives ont besoin et qui ont une fonctionnalité et une qualité identiques ou similaires, ce afin de pouvoir les piloter et les gérer de manière centralisée.

Depuis le 1^{er} 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 répondre, dans une large mesure, à certaines demandes de la DélFin (gouvernance et adaptation des bases juridiques).

D'autres demandes majeures (architecture à l'échelle fédérale et planification à moyen terme) sont encore en suspens. La DélFin procédera à un état des lieux à partir de 2024.

Le Conseil fédéral a accepté la recommandation sur le fond.

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

L'objectif visant à définir une architecture TIC et davantage de services informatiques standard 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 fond.

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

8.3 Recommandations liquidées

8.3.1 Pensions de retraite versées aux magistrats

E) Recommandation liquidée : Pensions de retraite versées aux 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

Sans modification des bases légales, la Confédération doit appliquer le délai de prescription aux retraites remontant à plus de cinq ans si d'anciens conseillers fédéraux déposent des demandes de versement rétroactif de pensions non perçues. Pour le reste, le Conseil fédéral considère que le but visé par la recommandation est atteint.

Appréciation de la DélFin du 23 novembre 2020

La DélFin estime que le but visé est partiellement atteint. Elle renonce à une mise en œuvre complète. Elle salue la décision du Conseil fédéral prise en juillet 2020 qui empêche les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération en fonction, dès le 1^{er} juillet 2020, de requérir le paiement de retraites non perçues et de soumettre éventuellement au Parlement une modification de la disposition correspondante.

Appréciation de la DélFin du 14 février 2022

La DélFin a examiné l'objet 20.4099 en février 2022 et écrit aux CIP. La CIP-E a pris acte dudit rapport en novembre 2022 et n'a pas souhaité poursuivre la réflexion à ce sujet.

La recommandation est liquidée.

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

Appréciation de la DélFin du 28 novembre 2023

La CIP-N a traité cette question en avril 2023. Comme la CIP-E, elle a rejeté une proposition pour une initiative de commission qui serait allée dans le sens de la recommandation de la DélFin.

8.3.2

Navires de haute mer

F) Recommandation liquidée : vente des navires de haute mer

Recommandations de la DélFin du 27 juin 2019 à l'attention du Conseil fédéral (cf. chap. 5.7.2)	Avis du Conseil fédéral (résumé) Appréciation de la DélFin (résumé)	État
<i>Faire de la limitation des pertes l'objectif primordial en cas de crise</i>		
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.	<i>Avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2019</i> Le Conseil fédéral a accepté la recommandation et considéré qu'elle avait été mise en œuvre. <i>Appréciation de la DélFin du 28 novembre 2023</i> La DélFin considère que la recommandation a été mise en œuvre, aussi bien pour ce qui est de l'adaptation des procédures et de l'adoption de mesures supplémentaires visant à réduire les risques de cautionnement, que pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures. La DélFin continue de suivre l'évolution des risques liés aux prêts cautionnés par la Confédération à des navires de haute mer battant pavillon suisse dans le cadre de la haute surveillance financière concomitante. Elle attend du département compétent qu'il l'informe immédiatement de tout événement susceptible d'augmenter le risque, pour la Confédération, que des cautionnements soient sollicités.	Le Conseil fédéral a accepté la recommandation. Il considère qu'elle a été mise en œuvre. Sur la base d'un contrôle de suivi effectué en novembre 2023, la DélFin considère que la recommandation a été entièrement mise en œuvre.