



Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance des finances de la Confédération en 2018

du 18 mars 2019

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

Conformément à l'art. 51 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LPar; RS 171.10) nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année 2018. Nous vous demandons d'en prendre acte.

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

18 mars 2019

Au nom de la Délégation des finances des Chambres fédérales:

Le président, Albert Vitali, conseiller national
La vice-présidente, Anita Fetz, conseillère aux Etats

Condensé

Le présent rapport d'activité porte sur une sélection d'objets traités par la Délégation des finances en 2018 et au sujet desquels elle a considéré qu'il y avait lieu d'intervenir sur le plan de la haute surveillance financière exercée par le Parlement ou qui ont suscité des débats nourris et des critiques. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon de certains de ces thèmes.

Crédits: *la Délégation des finances constate que, ces dernières années, le Conseil fédéral n'a sollicité des crédits supplémentaires urgents ou des dépassements de crédit dépassant le seuil légal de 5 millions de francs que dans des cas exceptionnels et justifiés. Cette évolution montre que l'attitude restrictive de la délégation a un effet préventif sur le Conseil fédéral et l'administration, qui font preuve d'une plus grande retenue lorsqu'il s'agit de demander un crédit supplémentaire urgent. La Délégation des finances apprécie cette évolution de manière positive. Elle attache une grande importance à ce que l'administration effectue ses planifications en temps utile et à ce que des crédits supplémentaires urgents ne soient sollicités qu'en cas d'événements imprévisibles ou non planifiables. La Délégation des finances va donc maintenir des critères stricts pour justifier l'urgence des crédits supplémentaires et, le cas échéant, toujours exiger que le département concerné examine s'il existe des possibilités de compensation au sein de l'administration fédérale.*

Personnel: *comme la Délégation des finances a constaté durant l'année sous revue que certains dossiers de personnel qui lui étaient soumis pour approbation n'étaient pas complets, elle a demandé à la Conférence des secrétaires généraux que les départements lui soumettent dorénavant des dossiers complets qui présentent de manière claire, lors de réorganisations impliquant la nouvelle classification de plusieurs fonctions, les incidences financières découlant des propositions soumises sur le budget suivant ainsi que le plan financier.*

Stratégie informatique de la Confédération: *en 2014 et en 2015, la Délégation des finances a adressé plusieurs recommandations au Conseil fédéral au sujet de l'informatique de l'administration fédérale (cf. annexe I). Lors d'un contrôle de suivi qu'elle a effectué en 2018, elle a constaté que la mise en œuvre de ses recommandations accusait des retards parfois importants.*

- *La mise en œuvre d'une architecture globale des affaires et de l'informatique pour toute l'administration fédérale ne restent que partiellement possibles, en raison de l'absence d'une vision d'ensemble et de gouvernance ainsi qu'à cause des divergences de vues au sein du Conseil fédéral. La Délégation des finances invite les personnes responsables au sein des départements et de la Chancellerie fédérale à s'accorder le plus rapidement possible sur une solution commune. Il est particulièrement important pour les processus de soutien dans les domaines de la gestion des finances, du personnel, de la logistique et de l'immobilier (projet informatique clé SUPERB23) que la Confédération se dote d'une architecture globale.*

-
- *Fin janvier 2019, le Conseil fédéral a publié un «Modèle cible pour la transformation numérique de l'administration fédérale et le développement des infrastructures numériques». A long terme, la transformation numérique devra se traduire par une réduction des coûts et des besoins en ressources humaines, tout en maintenant la qualité des services et leur ampleur. En d'autres termes, il s'agira de satisfaire des exigences nettement plus élevées en matière de services avec les mêmes ressources qu'avant. La Délégation des finances considère que le modèle cible est trop général. Elle invite le Conseil fédéral à définir des stratégies, des planifications et des mesures concrètes dans les meilleurs délais et à les mettre en œuvre dans la foulée.*
 - *Le Conseil fédéral a institué un groupe de travail interdépartemental chargé d'accompagner la transformation numérique de l'administration fédérale. Celui-ci doit notamment étudier la création d'un poste de délégué à la transformation numérique. Pour la Délégation des finances, ce délégué devra être doté de compétences transversales et de pouvoirs réglementaires allant nettement plus loin que les pouvoirs limités de l'UPIC. Il devra en outre occuper une place appropriée dans l'organigramme de l'administration fédérale.*

Cybersécurité: *fin janvier 2019, après de longues discussions, le Conseil fédéral a institué une Délégation pour la cybersécurité composée des chefs du DFF, du DFJP et du DDPS, sous la direction du chef du DFF. Il a également chargé le DFF de mettre sur pied, d'ici à fin 2019, un centre de compétences pour la cybersécurité qui devra prendre la tête des opérations en cas d'incidents liés à la sécurité informatique. Un poste de «délégué à la cybersécurité» sera en outre créé à fin 2019 afin d'assurer la direction stratégique, au niveau de la Confédération, du domaine de la cybersécurité. Si la Délégation des finances se félicite de cette décision, elle considère cependant que le mandat parlementaire demandant l'élaboration d'une stratégie globale de protection contre les cyberrisques n'a pas été rempli dans les délais. Elle attend désormais du Conseil fédéral qu'il mette en œuvre plus rapidement la stratégie globale de protection contre les cyberrisques, qu'il associe à ses travaux les milieux économiques et les cantons et qu'il coordonne la cybersécurité avec la stratégie informatique.*

Lutte contre la corruption: *la Délégation des finances a pris acte du fait que le Conseil fédéral avait prolongé le mandat du GTID Lutte contre la corruption de dix ans, soit jusqu'en 2028, et qu'il avait ainsi rejeté une recommandation du CDF visant à remplacer ce groupe de travail par un organe interdépartemental indépendant et à nommer un délégué à la lutte contre la corruption. La délégation, qui avait lancé l'idée d'un délégué à la lutte contre la corruption voilà quelques années déjà, considère que la recommandation du CDF est pertinente. Elle est toutefois d'avis qu'une mise en œuvre ne peut être envisagée à court terme et que, outre le critère de l'indépendance, il faudrait aussi tenir compte d'aspects institutionnels. Avant qu'un changement de système puisse éventuellement avoir lieu un jour, il conviendra de bien analyser les aspects institutionnels et financiers de la mise en place d'un organe central qui serait compétent à tous les échelons de l'Etat (en comparant*

l'économicité et l'efficacité d'une solution centralisée avec celles de l'organisation de milice actuelle).

RUAG: fin juin 2018, le Conseil fédéral a approuvé le concept visant à dissocier les activités de RUAG, lequel prévoit d'intégrer les domaines d'activité travaillant pour l'armée dans une nouvelle société de participation afin de les séparer de ceux tournés vers l'international. La Délégation des finances estime que le développement de RUAG est nécessaire mais qu'il pose des défis considérables; c'est pourquoi elle suivra avec attention la suite des travaux. L'Armée suisse confie à RUAG Aviation l'entretien de ses systèmes d'aviation, ce qui représente un volume d'affaires d'environ 200 millions de francs par an. D'après les médias, RUAG a réalisé des marges bénéficiaires bien plus importantes que celle admise en vertu de l'accord passé entre RUAG et le DDPS, à savoir 8 %. RUAG a alors chargé le CDF de procéder à un audit visant à faire la lumière sur le montant des marges bénéficiaires réalisées par l'entreprise dans le cadre des mandats confiés par les Forces aériennes suisses ainsi que sur le respect de l'accord sur les bénéfices que la Confédération a conclu avec Ruag pour la période 2013 à 2017. La Délégation des finances se félicite qu'un examen approfondi de ces questions puisse se faire et que RUAG entende soutenir activement le CDF dans ses travaux, notamment en lui donnant un accès libre et direct à toutes les informations qui lui seront nécessaires.

Projets informatiques du DDPS: la Délégation des finances relève que, de manière générale, des progrès ont été réalisés au sein du DDPS dans la conduite des projets informatiques. Vu la complexité et la longue durée des projets, il se produira toujours des situations difficiles que le Conseil fédéral et l'administration devront affronter. Dans le contexte de l'acquisition prochaine d'un nouvel avion de combat, le financement de ces nombreux projets représente un enjeu important pour la Confédération. La Délégation des finances va continuer à suivre attentivement les projets informatiques du DDPS et discuter de leurs évolutions avec la cheffe du département.

Projet informatique clé FISCAL-IT: FISCAL-IT, qui a remplacé le projet INSIEME de l'AFC, abandonné en 2012, a été qualifié de projet informatique clé par le Conseil fédéral en 2013 – le premier du genre –; il s'est achevé fin 2018. La Délégation des finances constate que les économies prévues à l'origine pour les coûts d'exploitation ne peuvent pas encore être réalisées. Elle exige que l'utilisation de nouvelles technologies et les gains d'efficacité se traduisent par une réduction significative de ces coûts à moyen terme. Elle se félicite à cet égard que l'administration examine si un changement de fournisseur permettrait de réaliser les économies prévues initialement sur les coûts d'exploitation. Le DFF a calculé que la mise en œuvre du programme FISCAL-IT et la réorganisation de l'AFC qui en découlera permettront à l'office de dégager des gains d'efficacité de l'ordre de 100 emplois à plein temps (EPT). Jusqu'à fin 2018, quelque 60 EPT représentant environ 8 millions de francs ont pu être libérés, ce qui a permis d'atténuer les effets des mesures d'économie ou d'assumer de nouvelles tâches. Quelque 40 EPT devraient suivre dès 2019. Cela permettra entre autres de couvrir les besoins en personnel accrus, environ 30 EPT, découlant de la révision partielle de la loi sur la TVA.

Projet informatique clé SUPERB23: la stratégie et l'architecture du projet SUPERB23 s'opposent parfois à celles d'autres grands projets de la Confédération. La Délégation des finances attend une harmonisation de ces aspects et une définition claire des points de friction. De plus, elle soutient explicitement la volonté du chef du DFF de ne présenter le message concernant SUPERB23 au Conseil fédéral que lorsque l'administration aura soumis les questions ouvertes à un examen approfondi ainsi que si elle peut démontrer un réel gain d'efficacité pour les processus concernés.

Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer: mi-avril 2018, après avoir mené des enquêtes préalables au sujet des cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer, la Délégation des finances a décidé d'examiner attentivement la procédure de vente des navires de haute mer battant pavillon suisse ainsi que les interactions entre l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays et l'Office suisse de la navigation maritime du DFAE. Les enquêtes ont pour principal but de faire la lumière sur la procédure de vente et d'en tirer des enseignements dans la perspective de ventes ultérieures. Dans le cadre de ses investigations, la Délégation des finances a mené jusqu'ici un grand nombre d'auditions. Elle n'a pas encore terminé ses travaux; elle informera les Commissions des finances et le public de ses conclusions en temps voulu.

Table des matières

| | |
|--|-------------|
| Condensé | 6130 |
| Abréviations | 6136 |
| 1 Introduction | 6139 |
| 2 Crédits | 6139 |
| 2.1 Crédit supplémentaire urgent: enquête sur l'accident d'aviation du Junkers Ju 52 | 6139 |
| 2.2 Crédit supplémentaire urgent: intérêts rémunérateurs | 6140 |
| 2.3 Dépassements de crédit | 6140 |
| 2.4 Evolution au cours des dernières années | 6141 |
| 3 Personnel | 6144 |
| 3.1 Arrangement 2015 | 6144 |
| 3.2 Evaluation des fonctions des classes de salaire 1 à 31 | 6145 |
| 3.3 Règlement du personnel des unités décentralisées | 6145 |
| 3.4 Rapport sur la rémunération des cadres | 6146 |
| 4 Thèmes transversaux | 6147 |
| 4.1 Informatique de la Confédération | 6147 |
| 4.1.1 Stratégie informatique de la Confédération | 6147 |
| 4.1.2 Haute surveillance financière des projets informatiques clés | 6150 |
| 4.1.3 Cybersécurité | 6153 |
| 4.2 Marchés publics de la Confédération | 6155 |
| 4.2.1 Contrôle stratégique des marchés publics | 6155 |
| 4.2.2 Lutte contre la corruption | 6155 |
| 4.3 Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales | 6157 |
| 5 Contrôles effectués par département | 6158 |
| 5.1 Autorités et tribunaux | 6158 |
| 5.1.1 Projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement de GEVER Confédération) | 6158 |
| 5.2 Département fédéral des affaires étrangères | 6160 |
| 5.2.1 Genève internationale | 6160 |
| 5.2.2 Exposition universelle 2020 à Dubaï | 6161 |
| 5.3 Département fédéral de l'intérieur | 6162 |
| 5.3.1 Evolution divergente des prestations complémentaires entre les cantons | 6162 |
| 5.4 Département fédéral de justice et police | 6163 |
| 5.4.1 Projets informatiques clés du DFJP | 6163 |

| | | |
|----------|--|-------------|
| 5.5 | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports | 6164 |
| 5.5.1 | Objectifs stratégiques et conformité de RUAG et audit du CDF auprès de RUAG | 6164 |
| 5.5.2 | Office central du matériel historique de l'armée | 6167 |
| 5.5.3 | Projets informatiques du DDPS | 6169 |
| 5.6 | Département fédéral des finances | 6172 |
| 5.6.1 | Projet informatique clé FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions | 6172 |
| 5.6.2 | Projet informatique clé DaziT de l'Administration fédérale des douanes | 6174 |
| 5.6.3 | Projet informatique clé SUPERB23 de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération | 6175 |
| 5.7 | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche | 6177 |
| 5.7.1 | Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer | 6177 |
| 5.7.2 | Exportation de matériel de guerre | 6178 |
| 5.8 | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication | 6179 |
| 5.8.1 | Vérification sous l'angle du droit des subventions menée par la Révision interne de l'OFT auprès de CarPostal SA | 6179 |
| 5.8.2 | Haute surveillance concomitante sur la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) | 6180 |
| 5.8.3 | Réfection du tunnel routier du Saint-Gothard | 6181 |
| 5.8.4 | Projet informatique clé Gestion des données 2010 / SIAC de l'Office fédéral des routes | 6181 |
| 6 | Mandat et organisation | 6182 |
| 6.1 | Tâches et compétences de la Délégation des finances | 6182 |
| 6.2 | Relations entre la haute surveillance et la surveillance | 6183 |
| 6.3 | Coordination avec les commissions de haute surveillance | 6183 |
| 6.4 | Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets | 6184 |
| 7 | Relations avec le CDF | 6185 |
| 7.1 | Tâches et méthode de travail du CDF | 6185 |
| 7.2 | Rapport annuel et comptes annuels 2017 du CDF | 6186 |
| 7.3 | Programme annuel 2018 du CDF | 6187 |
| 7.4 | Budget 2019 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2020-2022 du CDF | 6188 |
| | Annexe: Recommandations de la Délégation des finances | 6190 |

Abréviations

| | |
|-----------------|--|
| AC | Assurance-chômage |
| AFC | Administration fédérale des contributions |
| AFD | Administration fédérale des douanes |
| AFF | Administration fédérale des finances |
| BAC | Base d'aide au commandement |
| 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 |
| CdF-E | Commission des finances du Conseil des Etats |
| CdG | Commission(s) de gestion |
| CdG-N | Commission(s) de gestion du Conseil national |
| CdG-E | Commission(s) de gestion du Conseil des Etats |
| CG | Conditions générales des contrats |
| Cgfr | Corps des gardes-frontière |
| ComReg | Nouvelle commission extraparlamentaire qui serait chargée de vérifier la qualité des analyses d'impact |
| Conseil des EPF | Conseil des Ecoles polytechniques fédérales |
| CSG | Conférence des secrétaires généraux |
| CSSS | Commission de la sécurité sociale et de la santé |
| Cst. | Constitution fédérale (RS 101) |
| CTT | Commission des transports et des télécommunications |
| DaziT | Projet informatique clé de l'Administration fédérale des douanes |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| DEFR | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFF | Département fédéral des finances |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| EPFL | Ecole polytechnique fédérale de Lausanne |

| | |
|------------|---|
| ESYSP | Projet informatique clé «Système de saisie de données biométriques» |
| fedpol | Office fédéral de la police |
| FINMA | Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers |
| FIPOI | Fondation des immeubles pour les organisations internationales |
| FISCAL-IT | Projet informatique clé de l'Administration fédérale des contributions |
| FITANIA | Programme informatique du DDPS |
| FMÜ | Projet informatique Système de surveillance des télécommunications |
| GENOVA | Projet informatique clé «Réalisation et déploiement de GEVER Confédération» |
| GEVER | Système de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale |
| IAM | Identity and Access Management (gestion des identités et des accès) |
| INSIEME | Projet informatique de l'Administration fédérale des contributions |
| ISS | Interception System Schweiz (système de surveillance) |
| LCF | Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0) |
| LFC | Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0) |
| LFMG | Loi fédérale sur le matériel de guerre (RS 514.51) |
| LMP | Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1) |
| 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) |
| LPers | Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1) |
| MPC | Ministère public de la Confédération |
| NMG | Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale |
| novo SIPAC | Projet de renouvellement du système de paiement de l'assurance-chômage interrompu à mi-2015 |
| OFAC | Office fédéral de l'aviation civile |
| OFAE | Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |
| OFCL | Office fédéral des constructions et de la logistique |
| OFPER | Office fédéral du personnel |

| | |
|-------------|---|
| OFEV | Office fédéral de l'environnement |
| OFIT | Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication |
| OFJ | Office fédéral de la justice |
| OFROU | Office fédéral des routes |
| OFPP | Office fédéral de la protection de la population |
| OFSP | Office fédéral de la santé publique |
| OIAF | Ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (RS 172.010.58) |
| OMP | Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (RS 172.056.11) |
| OSNM | Office suisse de la navigation maritime |
| Org-OMP | Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15) |
| Polycom | Réseau de radiocommunication sécurisé |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| RUAG | Entreprise de technologie et d'armement |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| SEFRI | Secrétariat d'Etat à l'éducation, à la recherche et à l'innovation |
| SIAC | Système d'information relatif à l'admission à la circulation |
| SIPAC | Système de paiement des caisses de chômage |
| SIPACfuture | Projet de renouvellement du système de paiement de l'assurance-chômage initialisé à la mi-2016 |
| SG | Secrétariat général |
| TARMED | Tarif médical des prestations ambulatoires (TARMED) |
| UNB | Mise en œuvre d'une nouvelle architecture de réseau pour la Confédération |
| UPIC | Unité de pilotage informatique de la Confédération |

Rapport

1 Introduction

La Délégation des finances exerce une haute surveillance avant tout concomitante des finances de la Confédération. Elle suit les dossiers de l'administration dès le processus de décision et donne ses appréciations au fur et à mesure, ce qui permet d'influer à temps sur des développements indésirables du point de vue de la haute surveillance financière et, si nécessaire, d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de l'administration. Dans ce contexte, l'effet préventif de sa surveillance est tout aussi important que ses interventions effectives. Lorsqu'elle apprécie les dossiers et prend des décisions, la Délégation des finances accorde une importance prépondérante aux critères de l'emploi ménager des ressources et de l'efficacité.

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

2 Crédits

2.1 Crédit supplémentaire urgent: enquête sur l'accident d'aviation du Junkers Ju 52

Début septembre 2018, la Délégation des finances a autorisé un crédit supplémentaire urgent de 1,7 million de francs sollicité par le DETEC au titre de l'enquête sur un accident d'aviation survenu le mois précédent. Le 4 août 2018, un avion historique de la compagnie JU-Air s'était écrasé lors d'un vol reliant Lugano à Dübendorf. L'appareil avait 79 ans et avait subi un contrôle de maintenance la dernière fois fin juillet 2018. En tant qu'autorité indépendante, le Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) enquête sur les incidents graves et les accidents impliquant des aéronefs survenant en Suisse. Il émet des recommandations pour remédier aux déficits de sécurité.

La Délégation des finances a admis le caractère légitime, nécessaire, imprévisible et urgent de ce crédit supplémentaire. Pour l'exercice 2018, le Parlement avait octroyé au SESE un budget de pratiquement 8 millions de francs qui se basait sur un nombre moyen d'enquêtes et ne prévoyait aucun poste pour des événements extraordinaires. Les responsables du SESE ont estimé les coûts de l'enquête concernant l'accident du Ju 52 à 4,5 millions de francs, un montant nettement supérieur au coût moyen d'une enquête, qu'il ne serait pas possible de financer dans le cadre du budget ordinaire.

Afin de garantir le bon déroulement des enquêtes et la couverture complète de leurs coûts, le Parlement a augmenté le budget 2019 du SESE de 2,8 millions de francs.

2.2 Crédit supplémentaire urgent: intérêts rémunérateurs

Début septembre 2018, la Délégation des finances a approuvé un crédit supplémentaire urgent de 2 millions de francs pour le poste budgétaire A240.0103 «Intérêts rémunérateurs Impôts et redevances» de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

La délégation avait déjà approuvé un crédit supplémentaire urgent de 6,2 millions de francs concernant ce poste un an auparavant. Les besoins supplémentaires avaient alors été justifiés par des décisions de justice imprévisibles. Se fondant sur les valeurs moyennes des années précédentes, l'AFC avait inscrit un montant de 2 millions de francs dans son budget 2018. Mais à mi-juillet 2018, des intérêts rémunérateurs à hauteur de 1,3 million de francs s'étaient déjà accumulés au titre de l'impôt anticipé, en plus des opérations budgétisées.

La Délégation des finances a admis le caractère légitime, nécessaire, imprévisible et urgent de ce crédit supplémentaire. Il s'agissait de montants légitimement dus, dépendant de facteurs non maîtrisables et dont l'ampleur varie d'une année à l'autre. En raison du nouveau mode de comptabilisation inhérent au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), les dépenses additionnelles n'ont pas pu être comptabilisées en tant que pertes, comme cela se faisait autrefois. Etant donné que les créances d'intérêts rémunérateurs des contribuables sont échues trente jours après leur naissance, la Confédération aurait été en demeure de paiement si la demande de crédit supplémentaire avait été traitée selon la procédure ordinaire du supplément au budget, avec une décision du Parlement en décembre 2018. La Délégation des finances a estimé que l'AFC avait établi le budget 2018 de manière prudente et qu'elle n'avait pas prévu dans son crédit de grandes réserves pour litiges, ce qui est conforme au droit financier de la Confédération.

2.3 Dépassements de crédit

Des dépassements de crédit peuvent apparaître lors de la clôture des comptes, s'il n'y a pas de reliquat de crédit suffisant pour couvrir une charge ou une dépense d'investissement. Ces dépassements doivent être soumis à l'approbation des Chambres fédérales après coup (art. 35 LFC). Depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent être approuvés par la Délégation des finances (art. 34 LFC). Le Conseil fédéral soumet en outre l'ensemble des dépassements de crédit au Parlement pour approbation a posteriori, avec le compte d'Etat.

Chaque année, à sa première séance de l'année, le Conseil fédéral approuve tous les dépassements de crédit à inscrire aux comptes de l'exercice écoulé. L'après-midi qui suit cette séance, juste après que le Conseil fédéral a pris cette décision, la Délégation des finances tient une séance spéciale pour statuer immédiatement sur les

dépassements de crédit de plus de 5 millions de francs afin que l'Administration fédérale des finances (AFF) puisse boucler les comptes de l'année écoulée dans les délais. Afin que la Délégation des finances dispose des informations nécessaires avant cette séance, l'AFF lui transmet les propositions qui sont soumises au Conseil fédéral. A l'issue de la séance du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale informe la délégation des dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs qui ont été approuvés par l'exécutif.

Début 2018, la Délégation des finances a décidé de modifier sa pratique et de siéger dorénavant quelques jours après la première séance de l'année du Conseil fédéral, de façon à pouvoir se préparer sérieusement sur la base des éventuelles décisions du gouvernement. L'élément déclencheur de cette modification est le suivant: en janvier 2018, un dépassement de crédit de 8 millions de francs a été soumis au Conseil fédéral pour le poste de crédit ponctuel «A231.0245 Prestations complémentaires à l'AI» de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Mais juste avant sa propre séance, la Délégation des finances a été informée que, compte tenu des éléments les plus récents, le dépassement ne serait plus que de 0,3 million de francs. L'autorisation de la Délégation des finances n'était donc plus nécessaire (cf. ch. 3.2.3 du rapport d'activité 2017).

La nouvelle pratique n'a pas encore subi l'épreuve du feu, car aucun dépassement de crédit supérieur à 5 millions de francs n'a été soumis à l'approbation de la Délégation des finances au début de 2019.

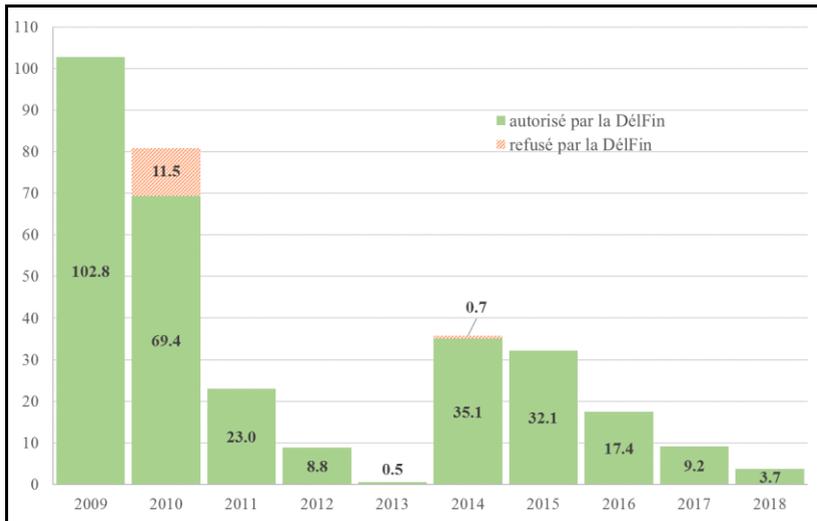
2.4 Evolution au cours des dernières années

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

Au cours des dix dernières années, la Délégation des finances a dû se prononcer sur 36 crédits supplémentaires urgents avec incidence financière, pour un volume de crédit total de 314,2 millions de francs (cf. figure 1). Elle a approuvé 34 de ces crédits supplémentaires (totalisant 302 millions) et en a refusé deux (totalisant 12,2 millions). La somme des crédits supplémentaires urgents sollicités est passée de 102,8 millions de francs en 2009 à 0,5 million en 2013, avant de remonter en 2014 (35,8 millions) pour continuer ensuite à diminuer jusqu'en 2018 (3,7 millions).

Figure 1

Crédits supplémentaires avec incidence financière traités par la Délégation des finances entre 2009 et 2018



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

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

Tableau 1

Evolution des crédits supplémentaires avec incidence financière octroyés de 2009 à 2018

| Année | Crédits supplémentaires (mio. de fr.) | en % du budget | approuvés par la DélFin (mio. de fr.) | en % du montant total des crédits supplémentaires | Reliquats de crédit (mio. de fr.) |
|-------|---------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------------|
| 2009 | 593 ^{a)} | 1,0 | 103 | 17 | 2136 |
| 2010 | 396 | 0,6 | 69 | 17 | 1495 |
| 2011 | 340 ^{b)} | 0,3 ^{d)} | 23 | 7 | 2043 |
| 2012 | 230 | 0,3 ^{d)} | 9 | 4 | 3024 |
| 2013 | 496 | 0,5 ^{d)} | 0,5 | 0,1 | 2221 |
| 2014 | 413 | 0,2 | 35 | 8,5 | 2881 |
| 2015 | 406 | 0,5 ^{d)} | 32 | 7,9 | 2692 |
| 2016 | 528 | 0,7 ^{d)} | 17 | 3,2 | 2067 |
| 2017 | 298 ^{c)} | 0,4 ^{d)} | 9,2 | 3,1 | 1340 |
| 2018 | 40 | 0,1 ^{d)} | 3,7 | 4,2 | 1418 |

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

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

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

d compensations incluses

Evolution des dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs

Depuis que la Délégation des finances doit approuver les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs (cf. ch. 2.3), seuls quatre dépassements lui ont été soumis, pour un total de 63,7 millions de francs (8,6 millions à porter au compte d'Etat 2011, 25 millions au compte 2013, 7,5 millions au compte 2014 et 22,6 millions au compte 2015). La Délégation des finances les a tous approuvés, en imposant des charges dans certains cas.

Appréciation de la Délégation des finances

La Délégation des finances constate que, ces dernières années, le Conseil fédéral n'a sollicité des crédits supplémentaires urgents ou des dépassements de crédit dépassant le seuil légal de 5 millions de francs que dans des cas exceptionnels et justifiés. Cette évolution montre que l'attitude restrictive de la délégation a un effet préventif sur le Conseil fédéral et l'administration, qui font preuve d'une plus grande retenue lorsqu'il s'agit de demander un crédit supplémentaire urgent. La Délégation des finances apprécie cette évolution de manière positive. Elle attache une grande importance à ce que l'administration effectue ses planifications en temps utile et à ce que des crédits supplémentaires urgents ne soient sollicités qu'en cas d'événements imprévisibles ou non planifiables. La Délégation des finances va donc maintenir des critères stricts pour justifier l'urgence des crédits supplémentaires et, le cas échéant,

toujours exiger que le département concerné examine s'il existe des possibilités de compensation au sein de l'administration fédérale.

3 Personnel

3.1 Arrangement 2015

La surveillance, par la Délégation des finances, des affaires relatives au droit du personnel est réglée dans l'Arrangement 2015 conclu le 1^{er} décembre 2014 entre la Délégation des finances des Chambres fédérales 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 Délégation des finances pour approbation le classement de postes dans les classes de salaires 32 et supérieures ainsi que les changements de dénomination de certaines fonctions, ceci avant leur entrée en vigueur.

Dans le cadre de l'introduction du système salarial fonctionnel pour les carrières diplomatique et consulaire à partir du 1^{er} janvier 2019, le DFAE a procédé à la réévaluation des fonctions concernées. La Délégation des finances a examiné la classification de nombreux postes de cadres supérieurs du réseau des représentations à l'étranger lors de sa séance du 12 avril 2018. Au mois de septembre, le DFAE lui a soumis pour approbation la réévaluation, respectivement la confirmation de classification des fonctions de cadres de plus haut niveau auprès de la centrale du DFAE et du réseau extérieur. Dans les deux cas, la délégation s'est entretenue avec le directeur des Ressources du DFAE et l'a informé qu'il manquait une vue d'ensemble des conséquences financières de la réévaluation des fonctions de cadres supérieurs dans le cadre de la mise en vigueur du nouveau système salarial fonctionnel. Une fois en possession des informations supplémentaires délivrées par le DFAE, la Délégation des finances a approuvé la proposition du DFAE; dans le cadre de sa haute surveillance financière, elle va continuer de vérifier attentivement que la mise en œuvre de cette mesure n'ait aucune incidence sur les coûts.

Comme la Délégation des finances a constaté durant l'année sous revue que certains dossiers de personnel qui lui étaient soumis pour approbation n'étaient pas complets, elle a écrit à la Conférence des secrétaires généraux. Elle a demandé que les départements lui soumettent dorénavant des dossiers complets qui présentent de manière claire, lors de réorganisations impliquant la nouvelle classification de plusieurs fonctions, les incidences financières découlant des propositions soumises sur le budget suivant ainsi que le plan financier.

3.2 Evaluation des fonctions des classes de salaire 1 à 31

En 2017, la Délégation des finances avait observé des divergences entre les départements concernant l'attribution des fonctions dans les classes de salaire 1 à 31. Elle avait pris connaissance que l'OFPER allait examiner si le système de classification des postes était approprié et proposer en 2018 au Conseil fédéral, si cela s'avérait nécessaire, des mesures ad hoc.

Lors de l'exercice sous revue, la Délégation des finances a pris connaissance que le Conseil fédéral a décidé le 24 octobre 2018 de mettre en œuvre les mesures visant une structure de classification cohérente dans le cadre du système salarial de l'administration fédérale qu'il a arrêtées le 20 juin 2018. Dès le 1^{er} janvier 2019, un organe de coordination composé des représentants des départements et dirigé par le DFF formulera des recommandations à l'intention des départements concernant l'évaluation des fonctions. Les modifications apportées à l'art. 52 al. 2 et 4 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération chargent le DFF de veiller à ce que des fonctions comparables dans l'administration fédérale soient affectées aux mêmes classes de salaires. Il est également prévu que le DFF définisse en collaboration avec les autres départements les fonctions de référence et les affecte à des classes de salaire. La classe de salaire la plus élevée d'une fonction de référence ne peut être dépassée qu'avec l'accord du DFF.

La mise en place de ces mesures renforce les compétences et le pouvoir des offices assurant des tâches transversales, dans le cas présent l'OFPER, comme le soutient la Délégation des finances (cf. ch. 4.3).

3.3 Règlement du personnel des unités décentralisées

Conformément au ch. 4 de l'Arrangement 2015 entre le Conseil fédéral et la Délégation des finances, les départements compétents soumettent à la Délégation des finances, pour avis, les nouveaux actes législatifs en matière de personnel édictés par leurs entités décentralisées ainsi que les modifications de ces actes, et ce avant de les proposer au Conseil fédéral. 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 ou pour lequel le droit spécial prévoit des rapports de travail de droit public, sous la responsabilité suprême du Conseil fédéral.

Au cours de l'année sous revue, deux modifications d'ordonnance sur le personnel ont été soumises à la Délégation des finances: l'ordonnance de l'Institut suisse des produits thérapeutiques sur son personnel (ordonnance sur le personnel de Swiss-med) ainsi que l'ordonnance sur le personnel de l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG «compenswiss».

Lors de l'examen des deux ordonnances, la Délégation des finances a constaté qu'une hausse de la rémunération de la fonction de directeur était prévue. Ces hausses lui ont paru disproportionnées par rapport à la grande sévérité dont fait preuve le Conseil fédéral dans l'administration fédérale, sans que leurs responsabili-

tés augmentent dans la même proportion. Dans ses courriers adressés au chef du DFI, la Délégation des finances a fait part de son constat général que les ordonnances et les règlements en matière de personnel édictés par les entités décentralisées permettent surtout d'avoir une grande liberté dans la fixation des salaires. Les rémunérations liées aux fonctions de directeur et directrice des entités devenues autonomes connaissent une évolution plus rapide que les salaires des directeurs et directrices des offices de l'administration fédérale. La délégation a fait savoir que cette distorsion n'était pas justifiée et qu'elle considérait les explications données pour légitimer les hausses de salaire comme peu convaincantes. Le DFI avait été invité à reconsidérer la hausse de salaire prévue dans les deux ordonnances avant de soumettre sa proposition au Conseil fédéral.

Cette question a été reprise lors de l'entretien avec le chef du DFI lors de l'audition qui a eu lieu au mois de septembre 2018. A cette occasion, le chef du DFI a expliqué que Swissmedic et compenswiss étaient deux domaines dont la complexité et l'importance croissent très rapidement.

Dans un courrier envoyé au mois de septembre, le DFI a précisé que dans le cas de compenswiss, le DFI avait soutenu la mise en place d'un nouveau système salarial, à la condition toutefois que la masse salariale en général soit maintenue au niveau actuel et que la rémunération du directeur en particulier ne prenne pas l'ascenseur.

Compte tenu des arguments avancés par le DFI, la Délégation des finances a finalement estimé qu'il n'était pas nécessaire de prendre d'autres mesures dans ce domaine.

3.4 Rapport sur la rémunération des cadres

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

Lors de l'exercice précédent, la Délégation des finances avait demandé au chef du DFF d'améliorer la qualité des informations contenues dans le rapport sur le salaire des cadres en contrôlant que les taux d'occupation des différents organes de direction suprême correspondaient bien à la réalité. En février 2018, le chef du DFF a informé que, dans l'optique du rapport 2018, les départements avaient été chargés

expressément de vérifier les taux d'occupation et, si nécessaire, d'effectuer les corrections.

Pour ce qui est du cumul des mandats, la Délégation des finances avait demandé au chef du DFF de lui communiquer tous les quatre ans, dans un rapport séparé, les informations complémentaires concernant les filiales signalées dans l'annexe 2 du rapport sur le salaire des cadres. Le chef du DFF a informé la Délégation des finances que cette extension du rapport engendrerait d'importantes charges administratives pour le DFF, les départements concernés et les filiales et qu'il manquait des bases légales pour rassembler certaines informations demandées par la Délégation des finances.

Après avoir examiné les autres moyens d'obtenir les informations souhaitées sur les filiales et le cumul des mandats, la Délégation des finances a décidé de renoncer à confier à l'OFPER l'élaboration d'un rapport séparé sur les filiales. Elle a alors chargé le CDF de procéder à un état des lieux des liens existant entre les conseils d'administration des entités décentralisées et les conseils d'administration des filiales. Les travaux du CDF ne seront pas exhaustifs. Ils porteront dans un premier temps sur un échantillon de cadres, à savoir des membres du conseil d'administration et des membres de la direction. Le mandat confié figure dans le programme annuel 2019 du CDF. Le rapport d'audit est prévu pour le début de l'année 2020.

4 Thèmes transversaux

4.1 Informatique de la Confédération

4.1.1 Stratégie informatique de la Confédération

Depuis 2014, dans le contexte de la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019, la Délégation des finances a adressé six recommandations au Conseil fédéral (cf. annexe 1), dont une concernant le domaine des acquisitions (introduction d'un système unique de gestion des données de base dans l'administration fédérale afin d'améliorer la qualité des données et le controlling des achats). Le Conseil fédéral les a en principe toutes acceptées. Durant l'année écoulée, la Délégation des finances a effectué un contrôle subséquent dans le cadre duquel elle a prié le chef du DFF de l'informer de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations. Elle s'est également intéressée à des décisions stratégiques du Conseil fédéral concernant la gestion des données de base et les réseaux de la Confédération, au modèle cible pour la numérisation de l'administration fédérale ainsi qu'à la stratégie informatique fédérale 2016–2019 et à sa mise en œuvre au sein de l'administration. Les points principaux, aux yeux de la délégation, sont examinés plus en détail ci-après.

Architecture d'entreprise pour la Confédération

Le 25 septembre 2015, la Délégation des finances avait indiqué au Conseil fédéral que, à l'avenir, elle souhaitait voir le potentiel de synergies examiné non seulement au sein des départements et des offices, mais à l'échelle de la Confédération. Il

s'agissait pour la délégation d'envisager les synergies dans une perspective interdépartementale, afin de pouvoir les identifier et les exploiter en temps utile, et d'éviter des doublons. C'est pourquoi elle avait recommandé au Conseil fédéral d'intégrer dans la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019 la mise en place d'une gestion de l'architecture informatique fédérale incluant aussi une planification à moyen terme de l'architecture de l'informatique à l'échelon de la Confédération. Le Conseil fédéral a intégré la recommandation de la délégation dans la stratégie informatique, dont la mise en œuvre a pris beaucoup de retard. A ce propos, la Délégation des finances a précisé, au ch. 3.3.1 de son dernier rapport d'activité, qu'il n'était plus temps de tergiverser et qu'il fallait rapidement réaliser une architecture globale et instaurer une planification informatique à moyen terme.

Une architecture d'entreprise comprend une architecture d'affaires, des modèles d'informations et de données, ainsi que l'architecture informatique qui en découle. Certains offices et départements sont actuellement dotés de leur propre architecture, mais il n'y a pas encore à proprement parler d'architecture globale de l'informatique et des informations, basée sur une architecture d'affaires, pour l'ensemble de l'administration fédérale. Durant l'année sous revue, le Conseil fédéral n'a pas réussi à trouver un consensus au sujet d'une proposition du DFF qui visait à créer une base pour la création et le développement systématiques d'une architecture globale au moyen d'une gouvernance de l'architecture. Les départements n'étaient en effet pas tous convaincus de la nécessité d'une architecture globale. Ils ont en outre signalé que les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre faisaient défaut.

C'est dans ce contexte que la Délégation des finances s'est entretenue plusieurs fois avec le chef du DFF au cours de l'année écoulée. Fin 2018, elle a constaté que les idées et les positions des départements au sujet d'une architecture d'entreprise pour la Confédération étaient encore très éloignées les unes des autres et qu'il était nécessaire que les départements définissent d'abord une vision commune pour pouvoir aller de l'avant sur cette question centrale dans la perspective de la numérisation de l'administration fédérale.

Le chef du DFF a souligné que l'absence d'une architecture globale des affaires et de l'informatique à l'échelle de la Confédération ne signifiait pas que l'administration fédérale avançait les yeux bandés. Des éléments de l'architecture informatique de l'administration fédérale sont mis en place avec les services informatiques standard, les services d'assistance et des stratégies partielles, ainsi que dans le domaine du «nuage hybride» et de la gestion des données de base. Les départements et la Chancellerie fédérale développent leur architecture informatique de leur côté, notamment dans le cadre des projets de remplacement. Vu l'absence de consensus, le Conseil fédéral poursuit une approche pragmatique ascendante («bottom-up») du développement de l'architecture informatique globale.

La Délégation des finances reconnaît que des progrès ont été réalisés dans certains domaines. Cependant, la coordination et la mise en œuvre d'une architecture globale des affaires et de l'informatique pour toute l'administration fédérale ne restent que partiellement possibles, en raison de l'absence d'une vision d'ensemble et de gouvernance. Pour la délégation, cette situation est insatisfaisante. Elle invite les personnes responsables au sein des départements et de la Chancellerie fédérale à

s'accorder le plus rapidement possible sur une solution commune, dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par le Conseil fédéral.

Il est particulièrement important pour les processus de soutien dans les domaines de la gestion des finances, du personnel, de la logistique et de l'immobilier que la Confédération se dote d'une architecture d'entreprise (cf. explications sous ch. 5.6.3 Projet informatique clé SUPERB23).

Transformation numérique de l'administration fédérale: modèle cible et organisation de l'informatique

Fin janvier 2019, le Conseil fédéral a adopté et publié un «Modèle cible pour la transformation numérique de l'administration fédérale et le développement des infrastructures numériques» qui comporte quatre objectifs clés (innovations dans les domaines des services, des processus, de la gestion et de l'organisation, ainsi que de l'informatique) et cinq principes (service à la clientèle, système d'incitation, gestion du changement, transparence des coûts, ainsi que sécurité de l'information et protection des données).

Le chef du DFF avait présenté le projet de modèle cible à la Délégation des finances à mi-novembre 2018 et il l'avait également informée de la discussion menée au sein du Conseil fédéral. Dans le domaine de la gestion et de l'organisation, les structures actuelles, qui présentent souvent une organisation hiérarchique verticale, devront être adaptées aux nouvelles possibilités qu'offrent le pilotage et la conduite globale intégrant toutes les parties concernées, et ce afin d'augmenter l'efficacité. Les processus seront simplifiés autant que possible et conçus de manière à ce qu'ils puissent être exécutés sur un seul et même support. Dans la mesure du possible, tant la mise en place que le contrôle de qualité des processus seront automatisés. Une architecture appropriée devra étayer les flux de processus et de données requis, qui sont utilisés par tous les départements et offices. A long terme, la transformation numérique devra se traduire par une réduction des coûts et des besoins en ressources humaines, tout en maintenant la qualité des services et leur ampleur. En d'autres termes, il s'agira de satisfaire des exigences nettement plus élevées en matière de services avec les mêmes ressources qu'avant.

La Délégation des finances s'est penchée sur la version finale du modèle cible à mi-février 2019. Elle considère que c'est un petit pas dans la bonne direction, mais elle critique le fait que les différents aspects y sont traités de manière trop générale. Elle invite le Conseil fédéral à définir des stratégies, des planifications et des mesures concrètes dans les meilleurs délais et à les mettre en œuvre dans la foulée.

Centralisation accrue de la gestion et du pilotage de l'informatique de la Confédération

Conséquence de l'avènement de nouvelles technologies, la numérisation n'est pas seulement un défi. C'est aussi une chance qui permettra à l'administration fédérale d'automatiser et de simplifier les processus, de les rendre plus économiques et efficaces, et de les compléter, voire d'en supprimer certains. Dans ce contexte, il faut s'interroger sur la manière dont il convient d'adapter et de développer les infrastructures numériques actuelles et l'organisation de l'informatique de la Confédération.

La dernière réorganisation de l'informatique de l'administration fédérale remonte aux années 1997 à 2003, lorsque les structures actuelles furent mises en place dans le cadre du projet NOVE-IT (modèle des rôles pour le pilotage et la gestion de l'informatique, harmonisation des technologies et réduction du nombre de prestataires). L'étape suivante a consisté, à partir de 2012, à introduire des services informatiques standard pour l'ensemble de l'administration fédérale centrale.

La numérisation de l'administration fédérale et l'introduction de nouvelles technologies ne peuvent aboutir sans une coordination des nombreux projets en cours, autrement dit sans une organisation informatique efficace. Dans une recommandation adressée au Conseil fédéral le 25 septembre 2015, la Délégation des finances avait déjà clairement indiqué que la gestion et le pilotage centralisés devaient encore être renforcés, s'agissant des fonctions transversales de l'administration fédérale. Elle escomptait qu'avec la nouvelle stratégie informatique pour les années 2016 à 2019, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) assume sa fonction de façon plus énergique et qu'elle développe le pilotage global de l'informatique de la Confédération.

Se fondant sur une note de discussion du DFF, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion, à mi-novembre 2018, qu'une réorganisation complète de l'informatique de l'administration fédérale n'était pas indiquée. Il a même décidé d'examiner dans quels domaines des directives centralisées étaient véritablement nécessaires et dans lesquels il serait possible de donner plus de liberté aux unités administratives. Il a surtout identifié un besoin de clarification en ce qui concerne les tâches, les compétences et les responsabilités de l'UPIC, d'une part, et des fournisseurs de prestations internes de l'administration fédérale, d'autre part. Un groupe de travail composé de «hauts représentants» de tous les départements et de la Chancellerie fédérale doit soumettre des propositions au Conseil fédéral d'ici fin mars 2019 pour accompagner la transformation numérique de l'administration fédérale.

La Délégation des finances a appris avec satisfaction que la création d'un poste de délégué à la transformation numérique allait être examinée dans le cadre des discussions entre les départements. Dans ce contexte, elle a rappelé au Conseil fédéral sa recommandation de 2015 et lui a présenté sa position quant à l'organisation informatique de l'administration fédérale. Pour que ce délégué puisse agir efficacement, il devra être doté de compétences transversales et de pouvoirs réglementaires allant nettement plus loin que les pouvoirs limités de l'UPIC. Il devra en outre occuper une place appropriée dans l'organigramme de l'administration fédérale.

Le tableau de l'annexe 1 fournit de plus amples informations sur la mise en œuvre des autres recommandations de la Délégation des finances concernant l'informatique de l'administration fédérale.

4.1.2 Haute surveillance financière des projets informatiques clés

Les projets informatiques clés sont des projets informatiques de l'administration fédérale qui, en raison des ressources financières ou humaines qu'ils mobilisent, de leur portée stratégique, de leur complexité ainsi que de leurs répercussions ou de

leurs risques, requièrent une conduite, un pilotage, une coordination et un contrôle renforcés. Le Conseil fédéral décide quels projets doivent être gérés comme des projets clés. Sur la base de la LCF et des directives du Conseil fédéral du 16 mars 2018 concernant les projets informatiques de l'administration fédérale et le portefeuille informatique de la Confédération, le CDF mène des audits réguliers et systématiques des projets informatiques clés.

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

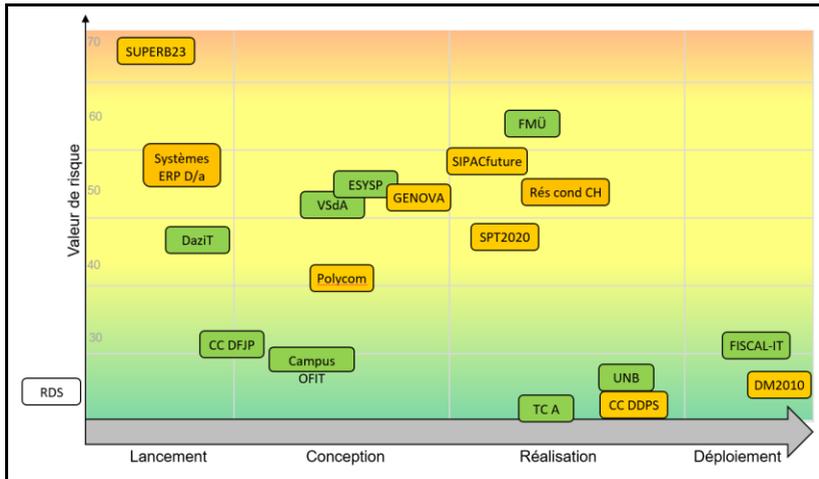
Le présent chap. se rapporte aux comptes rendus semestriels du Conseil fédéral ainsi qu'à quelques aspects transversaux. Les projets informatiques clés qui ont donné matière à discussion ou qui ont fait l'objet de remarques de la part de la Délégation des finances sont traités dans des chap. séparés (cf. ch. 5.1.1, 5.4.1, 5.5.3, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3 et 5.8.4).

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

A fin 2018, dix-huit projets informatiques de l'administration fédérale représentant un volume global de près de 6 milliards de francs étaient qualifiés de projets informatiques clés.

Figure 2

Portefeuille des projets informatiques clés en fonction de la valeur de risque (verticalement) et de l'avancement du projet (horizontalement)



Source: Projets informatiques clés de la Confédération: rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2018, rapport de l'UPIC du 28 août 2018; les noms des projets informatiques clés sont développés dans la table des abréviations.

Signification des couleurs:

vert = les trois risques principaux affichent une valeur modérée à importante.
jaune = les trois risques principaux affichent une valeur faible à minime.

Le programme «UCC» (Unified Communication and Collaboration) de l'UPIC et le projet «CMS DDPS» (Content Management System) du Secrétariat général du DDPS, qui se sont tous deux terminés à fin 2017, ne figurent plus dans la liste des projets informatiques clés. Le Conseil fédéral a en outre retiré de cette liste le projet de migration des centres de calcul du Centre de services informatiques du DFJP (CC DFJP 2020, cf. ch. 5.4.1), car le volume du projet s'est massivement réduit à la suite de nouvelles informations en 2018. Deux nouveaux programmes sont en revanche entrés dans la liste des projets informatiques clés en 2018 en raison de leur complexité et de leur volume financier: «DaziT» de l'AFD (cf. ch. 5.6.2) et «SUPERB23» de l'UPIC (cf. ch. 5.6.3).

Qualité des rapports adressés à la haute surveillance

Les comptes rendus réguliers du Conseil fédéral ont pour but, entre autres, de permettre une identification rapide des risques et des problèmes, afin que des contre-mesures puissent être prises. Pour cela, les organes de haute surveillance financière doivent avoir la certitude que les rapports reflètent la réalité et que les problèmes éventuels ne sont pas minimisés.

La Délégation des finances constate avec satisfaction que les comptes rendus sur les projets informatiques clés se sont nettement améliorés au cours des dernières années, tant sur le plan du contenu que de la qualité. Le Conseil fédéral a entendu les demandes qu'elle avait formulées concernant par exemple le recours à une analyse de la valeur acquise, qui permet de déceler à temps d'éventuels surcoûts et retards, et il a précisé en ce sens ses directives concernant les projets informatiques de l'administration fédérale et le portefeuille informatique de la Confédération le 16 mars 2018.

La Délégation des finances estime néanmoins qu'il reste un potentiel d'amélioration. Lors de ses entretiens avec le chef du DFF, elle s'est notamment demandée si les comptes rendus permettaient de s'assurer que les synergies entre les différents projets informatiques clés étaient exploitées et qui contrôlait si les projets clés étaient conformes aux stratégies globales de la Confédération. Car si le Conseil fédéral a bien décidé, début 2018, d'instaurer une gestion du portefeuille informatique à l'échelon de la Confédération, les compétences et responsabilités restent décentralisées, dans les départements. Les informations qui remontent des départements sont simplement agrégées et consolidées à l'attention du Conseil fédéral et les critères pour l'établissement des priorités entre les projets sont harmonisés. Mais de cette façon, il est très difficile d'établir des priorités entre tous les projets informatiques de l'administration fédérale sur la base de critères uniformes et de dégager des synergies de manière systématique entre les départements, puis d'exploiter ces synergies. Il faut impérativement éviter que des solutions permettant de résoudre des questions analogues ne soient étudiées, développées ou achetées dans le cadre de projets indépendants les uns des autres, au sein de l'administration fédérale.

La Délégation des finances veut aussi que les rapports sur l'état des projets fournis par les responsables soient soumis à un contrôle de plausibilité plus approfondi de la part de l'UPIC. Le but de la délégation est une amélioration de la qualité du contrôle des projets et non une augmentation du nombre de contrôles.

4.1.3 Cybersécurité

La problématique de la cybersécurité touche l'Etat, l'économie et toute la société. La cybersécurité est devenue un thème financier important pour la Confédération au plus tard lorsque ses propres installations, notamment l'entreprise RUAG, sont devenues la cible de cyberattaques. Or, sans son infrastructure informatique, qui absorbe de gigantesques ressources financières, l'Etat ne peut plus fonctionner.

C'est dans cette perspective que, dans le cadre de sa haute surveillance financière concomitante, la Délégation des finances suit l'évolution de cette thématique depuis 2016. En 2018, le thème transversal de la cybersécurité a figuré à l'ordre du jour de presque toutes ses séances et a également été abordé lors d'entretiens avec les chefs de département concernés. La délégation s'est également penchée sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 8 mai 2018 qui traitait un bilan de la gestion de la cyberattaque menée contre RUAG en 2015. A la suite de cette cyberattaque et sur mandat de la Délégation des finances, le CDF a examiné si les exigences de sécurité du DDPS étaient mises en œuvre dans les systèmes informatiques des

centres de compétences pour le matériel du DDPS. Il a constaté que RUAG avait adopté des mesures d'urgence sur mandat du Conseil fédéral et qu'elle avait lancé plusieurs mandats d'enquête et quelques projets, renforcé le personnel et les structures de son organisation de sécurité, et établi ou révisé de nombreux règlements. Le CDF a donné une appréciation globalement positive de ces activités et a annoncé qu'il suivrait l'évolution des points en suspens. La Délégation des finances a pris acte du rapport du CDF.

L'année sous revue a été marquée par l'élaboration d'une stratégie globale de protection de la Confédération contre les cyberrisques, à la suite d'un postulat déposé en janvier 2018 par la Commission de la politique de sécurité (CPS) du Conseil national et auquel la Délégation des finances avait apporté son soutien. Ce postulat (18.3003) chargeait le Conseil fédéral de présenter, d'ici la fin 2018, un concept global de protection et de défense du cyberspace définissant et délimitant clairement les tâches, les responsabilités et les compétences des différents acteurs impliqués dans le domaine cybernétique, en montrant également quelles seraient les ressources financières et humaines nécessaires. Le Parlement a par ailleurs adopté à une large majorité la motion 17.3508 Eder Joachim «Création d'un centre de compétence fédéral pour la cybersécurité», sur proposition des CPS. Les deux conseils sont unanimes quant à la nécessité d'assurer la cybersécurité au sein d'une organisation clairement définie au niveau fédéral.

Le Conseil fédéral a adopté la «Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques 2018–2022» (SNPC) le 18 avril 2018. Il a chargé le DFF d'élaborer le plan de mise en œuvre de la SNPC en tenant compte des interventions parlementaires, avec le concours des départements concernés et du Conseil fédéral, ainsi que des cantons et de l'économie privée. Le DFF devait rendre compte de ces travaux au Conseil fédéral d'ici fin 2018. La Délégation des finances a observé ce processus avec attention. Lors de sa séance de fin juin 2018, elle a également pris connaissance du rapport sur la sécurité informatique de la Confédération en 2017. Les lacunes qui y sont mises en évidence au sujet du respect des directives sur la sécurité informatique ont contraint la Délégation des finances à intervenir. En août 2018, elle a donc adressé un courrier aux CPS afin de clarifier les compétences et les tâches des organes impliqués. Elle a notamment souligné que les CPS et la Délégation des finances devaient agir de manière coordonnée pour maintenir, voire accentuer, la pression sur le Conseil fédéral et l'administration, au cas où le Conseil fédéral ne mettrait pas en œuvre le mandat du Parlement, ou s'il le faisait trop tard ou de manière insuffisante.

Plus ou moins à la même période, le 4 juillet 2018, le Conseil fédéral a pris des premières mesures importantes. Toutefois, à la fin de l'année, les départements revêtant un rôle central dans le domaine de la sécurité n'étaient pas parvenus à s'entendre sur la mise en place d'une véritable structure de coordination interdépartementale en matière de cyberrisques.

Du point de vue de la Délégation des finances, le mandat parlementaire demandant l'élaboration d'une stratégie globale de protection contre les cyberrisques n'a pas été rempli dans les délais. Elle estime en outre qu'il est nécessaire de coordonner la cybersécurité avec la stratégie informatique. La Délégation des finances attend

désormais une mise en œuvre plus rapide de la stratégie globale de protection contre les cyberrisques ainsi qu'une consultation de l'économie et des cantons.

Par décision du 30 janvier 2019, le Conseil fédéral a institué une Délégation pour la cybersécurité composée des chefs du DFF, du DFJP et du DDPS, sous la direction du chef du DFF, et il a approuvé son mandat. Il a également chargé le DFF de mettre sur pied un centre de compétences pour la cybersécurité qui devra prendre la tête des opérations en cas d'incidents liés à la sécurité informatique. L'ordonnance de mise en œuvre entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Un poste de «délégué à la cybersécurité» sera en outre créé à fin 2019 afin d'assurer la direction stratégique, au niveau de la Confédération, du domaine de la cybersécurité.

La Délégation des finances va continuer à s'intéresser de près aux développements en matière de cybersécurité dans le cadre de sa haute surveillance financière.

4.2 Marchés publics de la Confédération

4.2.1 Contrôle stratégique des marchés publics

Depuis 2015, le Conseil fédéral renseigne la Délégation des finances tous les automnes sur l'évolution des marchés publics de la Confédération durant l'année précédente. En novembre 2018, le chef du DFF a également informé succinctement la délégation de l'état de la mise en œuvre de ses recommandations dont la teneur est brièvement rappelée ci-après (cf. annexe).

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

Sur la base des réponses qu'elle a reçues, et compte tenu du fait que le Parlement était en train d'examiner la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), la Délégation des finances n'a pas vu de nécessité immédiate d'intervenir et d'insister pour que ses recommandations soient mises en œuvre. Elle procédera à une nouvelle appréciation de la situation en 2019, une fois que les débats parlementaires concernant la LMP seront terminés et que le CDF aura présenté les résultats d'un audit qu'il effectue auprès de l'OFCL.

4.2.2 Lutte contre la corruption

Fin juin 2018, la Délégation des finances s'est penchée en détail sur le rapport d'activité 2014–2017 du Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la

corruption (GTID Lutte contre la corruption) du 5 avril 2018, sur les décisions du Conseil fédéral du 25 avril 2018 et sur le rapport d'évaluation du CDF du 27 avril 2018 consacré à la lutte contre la corruption. Elle a également auditionné le directeur du CDF et le chef du département compétent et elle a étudié le mandat et les conditions générales du GTID Lutte contre la corruption.

La Délégation des finances s'intéresse de près à la prévention et à la lutte contre la corruption. Ses attributions, qui sont définies à l'art. 51 de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10), limitent cependant sa surveillance aux finances de la Confédération et, partant, à l'administration fédérale et aux autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 26 en relation avec l'art. 51, al. 2, LParl). La prévention et la lutte contre la corruption au niveau des cantons, des communes et des villes ne font donc pas l'objet de la haute surveillance concomitante sur les finances. Même si l'administration fédérale est bien placée en comparaison internationale, tout cas de privilège indu et de corruption impliquant des employés de la Confédération provoque non seulement des dommages financiers pour les contribuables, mais aussi un déficit de crédibilité pour l'administration et la majorité de ses employés, qui respectent les dispositions légales. Ces dernières années, certains progrès ont été accomplis au sein de l'administration fédérale, notamment grâce à la désignation du CDF comme interlocuteur central des lanceurs d'alerte de la Confédération et grâce à des mesures de formation et de sensibilisation. La Délégation des finances estime pourtant que des efforts supplémentaires sont encore nécessaires si l'on veut réduire le risque de corruption dans l'administration fédérale. C'est pourquoi elle approuve les recommandations du GTID Lutte contre la corruption et les décisions y afférentes du Conseil fédéral, qui prévoient une sensibilisation accrue des groupes à risque et des personnes exerçant des activités à risque spécifiques au sein de l'administration fédérale ainsi que l'élaboration d'objectifs stratégiques et opérationnels en matière de prévention et de lutte contre la corruption à l'échelon fédéral.

La Délégation des finances a pris acte du fait que le Conseil fédéral avait prolongé le mandat du GTID Lutte contre la corruption de dix ans, soit jusqu'en 2028, et qu'il avait ainsi rejeté une recommandation du CDF visant à remplacer ce groupe de travail par un organe interdépartemental indépendant et à nommer un délégué à la lutte contre la corruption. La délégation, qui avait lancé l'idée d'un délégué à la lutte contre la corruption voilà quelques années déjà, considère que la recommandation du CDF est pertinente. Elle est toutefois d'avis qu'une mise en œuvre ne peut être envisagée à court terme et que, outre le critère de l'indépendance, il faudrait aussi tenir compte d'aspects institutionnels. En comparaison internationale, la Suisse occupe une place de choix: elle est passée du douzième au troisième rang dans l'indice de perception de la corruption. En Suisse, la lutte contre la corruption ne suit certes pas complètement la tendance internationale, mais la solution existante, soit le GTID Lutte contre la corruption, a fait ses preuves et est adaptée à la structure fédéraliste du pays. Avant qu'un changement de système puisse éventuellement avoir lieu, il conviendra de bien analyser les aspects institutionnels et financiers de la mise en place d'un organe central qui serait compétent à tous les échelons de l'Etat (en comparant l'économicité et l'efficacité d'une solution centralisée avec celles de l'organisation de milice actuelle).

Malgré certaines réserves, la Délégation des finances estime que la décision du Conseil fédéral de s'opposer à une centralisation de la lutte contre la corruption et à la création de la fonction de délégué à la lutte contre la corruption est pertinente à l'heure actuelle du point de vue de la haute surveillance sur les finances de la Confédération.

Elle continuera de suivre le dossier de la centralisation au niveau de la Confédération et se penchera à nouveau sur la question au plus tard lorsque les objectifs stratégiques et opérationnels en matière de lutte contre la corruption à l'échelon fédéral, demandés par le Conseil fédéral, seront disponibles.

4.3 Rôle et position des offices assumant des tâches interdépartementales

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

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

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

Dans le domaine de la gestion des risques de la Confédération, la Délégation des finances a constaté, au cours de l'année sous revue, que le même degré de dévelop-

pement n'avait pas été atteint dans toutes les unités administratives et dans tous les départements. Selon elle, la structure très décentralisée de la gestion des risques est la principale responsable des grandes différences constatées. Elle a donc prié le groupe de travail «Reporting sur les risques» des Commissions de gestion, qui examine régulièrement le rapport sur les risques à l'intention du Conseil fédéral, d'analyser les causes de ces différences et les mesures qui permettraient d'amener la gestion des risques au même niveau de développement au sein de toute l'administration fédérale.

La Délégation des finances a aussi émis des critiques au sujet du pilotage des risques transversaux, c'est-à-dire des risques identiques ou analogues concernant plusieurs unités administratives. Les risques transversaux sont typiquement ceux qui touchent à l'informatique (UPIC), aux finances (AFF), au personnel (OFPER), ainsi qu'aux constructions et à la logistique (OFCL). Les offices compétents, qui assument des tâches interdépartementales, n'ont pas de pouvoir réglementaire à l'égard des autres unités administratives et, ainsi, la responsabilité des mesures à prendre et des contrôles de la mise en œuvre est décentralisée et incombe aux unités administratives. Le pilotage des risques transversaux est donc lacunaire de par la conception du système. La Délégation des finances est d'avis que le système actuel touche à ses limites lorsqu'il s'agit de risques critiques ayant une composante transversale (comme la cybersécurité ou la numérisation de l'administration fédérale): les lacunes dans le pilotage de ces risques constituent ainsi elles-mêmes un risque croissant pour la Confédération.

5 Contrôles effectués par département

5.1 Autorités et tribunaux

5.1.1 Projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement de GEVER Confédération)

La Délégation des finances accompagne depuis 2013 le déploiement d'un nouveau système de gestion électronique des affaires (GEVER) au sein l'administration fédérale. En 2016, les Chambres fédérales ont adopté le crédit d'ensemble de 67 millions de francs sollicité par le Conseil fédéral (cf. ch. 4.1.2 du rapport d'activité 2016). Après que le Tribunal administratif a rejeté en tous points un recours à l'issue de 15 mois de procédure, le projet a été relancé la même année sous la forme d'un projet informatique clé intitulé «Programme GENOVA». Début 2017, le Conseil fédéral a libéré le crédit d'engagement pour la phase de déploiement et chargé la Chancellerie fédérale de gérer le déploiement de GEVER Confédération de manière centralisée, jusqu'en mars 2020, dans le cadre du programme GENOVA.

Le programme GENOVA était ambitieux dès le départ, tant sur le plan des délais que de sa portée. Bien que la situation en matière de risques se soit légèrement améliorée, il subsiste des problèmes que l'on aurait tort de sous-estimer. Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation des finances avait déjà attiré l'attention sur les difficultés à obtenir de l'adjudicataire qu'il mette à disposition les ressources en personnel demandées au moment voulu et dans la mesure nécessaire. Cette situation

s'est encore aggravée à partir du milieu de l'année sous revue. De plus, si la planification, qui est calculée au plus juste, ne peut être respectée par certaines unités administratives ou départements, cela peut conduire à des report des délais pour tous les départements en raison de l'interdépendance entre les différents projets de déploiement et de migration. Les coûts de ces projets risquent d'être plus élevés que prévu à l'origine. Selon le rapport sur l'avancement des projets, la somme des crédits d'engagement sera certes respectée mais, pour permettre une réaction rapide en cas de dépassements de crédit et pour éviter des retards et des surcoûts, le Parlement a tout de même décidé, dans le deuxième supplément au budget 2018, d'aménager une plus grande flexibilité en matière de transferts de crédit entre les crédits d'engagement du programme GENOVA.

La Délégation des finances a étudié attentivement les rapports sur l'avancement des projets informatiques clés de la Confédération au 31 décembre 2017 et au 30 juin 2018 et elle a eu une discussion approfondie sur la situation et sur les risques du programme GENOVA. Elle a signalé clairement au Conseil fédéral que de nombreux problèmes menaçaient encore la bonne fin du programme, relevant en particulier que le manque d'adhésion à la norme GEVER de la Confédération au sein de l'administration fédérale, ainsi que les nombreuses dérogations au produit standard découlant des modifications de produit sollicitées, pourraient entraîner des retards. En outre, la disponibilité et la capacité déficientes du fournisseur à livrer son produit se répercutent négativement sur la mise en œuvre du programme. S'agissant des compétences, la Chancellerie fédérale est responsable des acquisitions et de la réalisation et elle assume la coordination générale du programme pendant son déploiement dans les départements – sans pour autant disposer d'un quelconque pouvoir réglementaire –, tandis que les départements sont responsables des projets de migration et de déploiement dans leurs unités administratives. Pour la Délégation des finances, cette dilution des responsabilités, combinée aux autres points susmentionnés, représente un risque considérable. C'est la raison pour laquelle elle a invité le Conseil fédéral à nommer une personne chargée de surveiller la mise en œuvre dans les départements et de garantir le respect des normes. Le Conseil fédéral s'est opposé à la création de cette fonction, mais il a assuré dans le même temps qu'il allait examiner de quelle manière il serait possible de pallier le manque de ressources par le biais des marchés déjà adjugés et s'il était possible d'envisager un recours accru aux propres prestations de l'administration fédérale. Il s'est également engagé à vérifier s'il était possible de demander le remboursement des éventuels surcoûts dus au manque de disponibilité et de capacité de l'adjudicataire à livrer le produit.

La Délégation des finances va continuer à accompagner le programme GENOVA en vouant une attention particulière à la collaboration avec le fournisseur, au calendrier des projets de déploiement dans les départements et aux risques financiers du projet. Elle relève par ailleurs que GENOVA ne peut être considéré comme un projet exclusivement informatique et qu'il faut par conséquent accorder une plus grande importance à l'adhésion des utilisateurs des nouvelles applications et à la modification des processus de travail qui découle du déploiement de ces applications.

5.2 Département fédéral des affaires étrangères

5.2.1 Genève internationale

Fondation des immeubles FIPOI

Depuis l'enquête de la Cour des comptes du Canton de Genève ayant révélé en 2015 des graves dysfonctionnements dans la conduite et l'organisation de la fondation, la Délégation des finances suit de manière régulière le dossier de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Les principaux problèmes de la FIPOI résidaient dans son orientation stratégique, la conduite de sa direction, la surveillance exercée par son conseil de fondation et la culture d'entreprise. Les considérations et les recommandations émises par la Cour des comptes ont conduit à une réorganisation de l'institution et au remplacement d'une partie des membres de sa direction. La situation de la FIPOI s'en est trouvée sensiblement améliorée. En janvier 2018, le Secrétariat général du DFAE a communiqué à la Délégation des finances que les seize recommandations de la Cour des comptes avaient été mises en œuvre.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a pris connaissance du rapport d'audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations rédigé par la Cour des comptes genevoise. Celui-ci confirme la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations. Celles-ci concernaient l'intégrité et l'éthique, la stratégie, la gestion des risques, ainsi que la conformité aux bases légales et réglementaires. Ce jalon franchi a permis, selon la Cour des comptes, d'insuffler une nouvelle culture d'entreprise et un meilleur climat de travail au sein de l'institution. La FIPOI doit pouvoir dorénavant se concentrer sur la recherche d'efficacité. Le Conseil de fondation doit quant à lui s'atteler à l'établissement de nouvelles orientations stratégiques, puis porter ses réflexions sur son organisation et sa composition afin que la FIPOI puisse répondre au mieux aux besoins à venir de la Genève internationale.

La délégation a en outre auditionné le directeur de la FIPOI. Elle a abordé avec lui les développements intervenus depuis son entrée en fonction en mai 2016 ainsi que les perspectives pour le futur de la fondation. Le chef du DFAE a également été auditionné par la délégation qui souhaitait connaître le point de vue des représentants de la Confédération sur l'évolution de la FIPOI.

La délégation a pris acte avec satisfaction de l'évolution positive enregistrée suite aux mesures prises depuis 2016. Elle attend maintenant que se poursuive le travail engagé et que la FIPOI concentre ses réflexions sur la stratégie et que de nouvelles orientations soient posées. La délégation estime que la question d'une extension du mandat et des compétences de la FIPOI devrait être examinée rapidement. Une réflexion sur une interprétation plus large et ambitieuse du mandat et du rôle de la FIPOI devrait être menée afin de poser la FIPOI en véritable acteur de la politique de la Genève internationale. Sans remettre en cause l'importance du caractère politique que doit revêtir le Conseil de fondation, la délégation souhaiterait que les compétences techniques, tant en matière immobilière que financière, soient également dûment représentées en son sein. Sur cet aspect, la position du canton de Genève tranche celle de la Confédération. La délégation attend que ce point fasse l'objet d'une solution rapide, en respectant les aspirations des différents acteurs.

Enfin, la délégation estime que l'échange d'information entre les différents groupes de travail gravitant autour du thème de la Genève internationale est primordial. Il permet aux acteurs, notamment la FIPOI, de se positionner suffisamment tôt et d'optimiser la préparation opérationnelle aux défis à venir. Cet aspect présente, aux yeux de la délégation, un potentiel d'amélioration.

Le dossier de la FIPOI demeurera au menu des séances de la délégation en 2019. Celle-ci se penchera notamment sur la surveillance des projets de rénovation des immeubles des organisations internationales et sur la question du cash-flow positif dégagé chaque année par la FIPOI. Elle analysera notamment son utilisation et son éventuel impact sur les montants versés par la Confédération à la FIPOI.

Immeubles

Le parc immobilier de la Genève internationale nécessite d'importants travaux de construction et de rénovation. Dans cette perspective, plusieurs projets sont en cours ou prévus. Ils occasionnent des décaissements importants de la part de la Confédération, soit par le biais de contributions à fonds perdus soit par des prêts à taux préférentiels octroyés à la FIPOI. Dans une perspective de suivi de l'avancement des travaux dans lesquels la Confédération se trouve impliquée financièrement, la Délégation des finances avait chargé le DFAE, en 2015, de lui remettre annuellement un rapport dressant l'état de la situation financière et de l'avancement des travaux des projets immobiliers de la Genève internationale en cours et des projets à venir. La délégation a pris connaissance d'un rapport intermédiaire avec état au 12 février 2018 puis du rapport annuel (état au 12 août 2018). A l'heure actuelle, six projets immobiliers sont en cours. Ils concernent la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FISCR), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Palais des Nations, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et l'Union internationale des télécommunications (UIT). Le coût global de ces six projets se monte à 1,516 milliard de francs, notamment financé par divers prêts de la Confédération pour un total de 629,3 millions de francs.

Selon les rapports transmis, les projets relatifs à l'OIT, à l'OMS et au CICR ne présentent pas de retard. Les trois autres projets accusent ou ont accusé quelques retards, sans pour autant que d'éventuelles conséquences sur le plan des budgets globaux de chaque projet n'aient été mentionnées. Concernant les futures demandes potentielles, l'une concerne l'Organisation internationale des migrations (OIM) et l'autre l'Union postale universelle (UPU), pour des montants totaux de l'ordre de 68 millions de francs et 10 millions de francs, respectivement. En raison de difficultés financières obligeant à revoir la voilure de ses investissements, le CERN renonce, pour l'instant, à présenter un projet de rénovation de ses installations ou de nouvelle construction.

5.2.2 Exposition universelle 2020 à Dubaï

Constatant qu'à plusieurs reprises, certaines manifestations internationales avaient donné lieu à des estimations de coûts et de recettes incorrectes, la Délégation des

finances avait décidé, en 2003, d'exercer une surveillance concomitante sur les projets futurs de participation de la Suisse à ce type de manifestations. Les progrès intervenus par la suite ont conduit la Délégation des finances à décider, en 2016, de procéder à un suivi automatique uniquement pour les projets dépassant 10 millions de francs. Dans ce cas, elle exige du département compétent un budget détaillé et est tenue au courant de l'état d'avancement du projet, notamment sur le plan financier, et de tout autre risque qui pourrait provoquer un éventuel dépassement de budget. Le département concerné doit également rendre compte de la légalité des acquisitions et de l'efficacité des moyens investis. Présentant une estimation de dépenses de 14,84 millions de francs pour des recettes de tiers estimées à 7,5 millions de francs, l'exposition universelle 2020 de Dubaï fait l'objet de cette surveillance depuis 2016.

Dans le cadre du second rapport intermédiaire annuel relatif à l'avancement du projet destiné à la délégation, le département indique que la situation, tant sur le plan de l'avancement des travaux que sur celui des dépenses, est sous contrôle et qu'aucun élément ne laisse entrevoir un dérapage du budget global. Concernant la recherche de sponsors, le département reste confiant dans l'objectif fixé de recettes de 7,5 millions de francs. Si le département juge cet objectif ambitieux, il l'estime cependant tout à fait réaliste. Lors de l'adoption du projet par les Chambres fédérales, le département avait indiqué que les risques principaux liés à la tenue de cette exposition et à la participation de la Suisse à cette dernière étaient avant tout d'ordre géopolitique. Afin de suivre au plus près l'évolution de la situation, le DFAE a mis en place un système de monitoring, en vue de pouvoir prendre les mesures nécessaires suffisamment rapidement en cas d'évolution défavorable. A l'heure actuelle, le département estime qu'aucun foyer de crise n'a connu un développement tel qu'il nécessiterait une remise en cause de la participation suisse à l'exposition. Ce risque est qualifié de faible par le département qui suit cependant de près la progression de la situation. Le département a par ailleurs rappelé que les contrats signés en lien avec les travaux relatifs au pavillon suisse feront l'objet d'une clause libératoire en cas de non-participation de la Suisse à l'exposition, clause prévoyant que seuls les travaux déjà effectués seront payés.

Au vu des éléments transmis par le département, la Délégation des finances a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures particulières en matière de haute surveillance financière pour l'année 2018. Elle continuera à être régulièrement informée sur le développement de ce dossier au cours de l'année 2019.

5.3 Département fédéral de l'intérieur

5.3.1 Evolution divergente des prestations complémentaires entre les cantons

En septembre 2018, la Délégation des finances s'est penchée sur la problématique des prestations complémentaires (PC) lors d'un entretien avec le chef du DFI, son secrétaire général ainsi que le directeur de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Elle a alors constaté de grandes différences entre les cantons, s'agissant des subventions PC par habitant.

Le versement des PC est de la compétence du canton de résidence du bénéficiaire. La plupart des cantons ont délégué cette tâche aux caisses de compensation cantonales. Les organes d'exécution sont liés par le droit fédéral. Le caractère fédéraliste du système d'exécution des PC laisse une marge de manœuvre aux cantons, tant sur les plans organisationnels et techniques qu'au niveau des processus. Conformément à l'art. 28 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), la surveillance de la bonne application de la LPC a été confiée à l'OFAS.

Dans un rapport d'audit du 9 mai 2018, le CDF a révélé l'existence de différences notables en termes d'exécution dans certains domaines qui peuvent avoir un impact sur le montant des PC. Ces différences peuvent concerner l'appréciation d'une situation donnée ou le traitement des cas. Elles suscitent ainsi des interrogations quant à l'application uniforme des dispositions légales.

La Délégation des finances a prié le DFI d'étudier la marge de manœuvre laissée aux cantons dans le cadre de l'exécution du droit fédéral en matière de PC et d'élucider les causes des différences constatées entre les cantons. Elle lui a aussi demandé d'analyser si des cantons avaient abusé de leur pouvoir d'appréciation ou si ces différences étaient plausibles. Le but de la délégation est de garantir une application uniforme de la loi et de réduire autant que possible les différences entre les cantons.

Le DFI présentera les résultats de ses analyses dans un rapport destiné à la Délégation des finances et proposera des mesures concrètes pour harmoniser les pratiques en matière d'application. La Délégation des finances se penchera sur ce rapport en 2019.

5.4 Département fédéral de justice et police

5.4.1 Projets informatiques clés du DFJP

Les projets informatiques conduits par le DFJP sont le programme FMÜ (élargissement des systèmes pour les mesures de surveillance) du Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP) ainsi que le programme ESYSP (renouvellement de la plateforme biométrique) au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

A noter que le Conseil fédéral a décidé le 28 septembre 2018 que le projet «Migration vers le centre de calcul CAMPUS» concernant la migration et le transfert du centre de calcul du CSI-DFJP ne sera plus géré en tant que projet informatique clé car il ne remplit plus les critères requis, son volume ayant été considérablement réduit suite à la phase d'initialisation du projet.

Surveillance des télécommunications

Le programme de développement et d'exploitation du système de traitement pour la surveillance des télécommunications et des systèmes d'information de police de la Confédération vise à ce que le système de traitement qu'utilise le Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) et les systèmes d'information de l'Office fédéral de la police (fedpol) soient adaptés à

l'évolution technique de ces dernières années et aux exigences des technologies futures. Ce projet informatique clé vise à éviter des lacunes potentielles dans la surveillance actuelle et future des télécommunications. Il doit également en améliorer la qualité. Le montant total des investissements s'élève à 112 millions de francs, dont 13 millions correspondent à des prestations propres fournies par le DFJP. Le programme se trouve actuellement dans la phase d'exécution. Il est prévu qu'il s'achève d'ici à la fin de l'année 2021.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances a suivi ce dossier en se fiant aux rapports semestriels du Conseil fédéral sur l'avancement des projets clés en matière de TIC. La délégation a pu constater que le projet se déroule normalement et que le budget et les délais sont tenus.

La délégation a également pris connaissance lors de sa séance de novembre 2018 du deuxième rapport d'audit établi par le Contrôle fédéral des finances, le premier rapport d'audit ayant été établi en octobre 2016. Ce document signale qu'il y a des incertitudes concernant les coûts (Projet GovWare et exploitation du système) et la disponibilité des ressources spécialisées. À part ces constats, le projet se déroule normalement. La Délégation des finances attend des responsables du programme qu'ils prennent rapidement les mesures qui s'imposent afin de réduire autant que possible les risques liés aux incertitudes.

Renouvellement de la plateforme système de saisie des données biométriques

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

Lors de l'exercice précédent, la Délégation des finances avait pris connaissance du premier rapport d'audit du CDF qui mentionnait que le projet rencontrait certaines difficultés. La délégation n'avait néanmoins pas considéré qu'il y avait lieu d'agir. Pour 2018, les rapports semestriels du Conseil fédéral sur l'avancement des projets clés en matière de TIC montrent que le projet se déroule dorénavant de manière tout à fait satisfaisante. Les mesures mises en place ont produit les effets escomptés.

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

5.5.1 Objectifs stratégiques et conformité de RUAG et audit du CDF auprès de RUAG

Comme en 2016 et en 2017, RUAG a de nouveau été à l'ordre du jour de plusieurs séances de la Délégation des finances en 2018 (cf. ch. 4.5.1 des rapports d'activité 2016 et 2017). Les principaux thèmes de discussion ont été l'évolution de l'entreprise ainsi que l'audit réalisé par le CDF auprès de RUAG Aviation. La délégation a notamment eu des entretiens sur ces sujets avec le chef du DDPS en février et en mai 2018.

Développement de RUAG

Mi-février 2018, le chef du DDPS a informé la Délégation des finances des travaux en cours concernant le développement de RUAG. A la mi-mai, la délégation a pu prendre connaissance des décisions provisoires prises par le Conseil fédéral le 21 mars 2018 en vue de la dissociation des activités de RUAG. Le 27 juin 2018, le Conseil fédéral a approuvé le concept présenté par le conseil d'administration de RUAG, lequel prévoit d'intégrer les domaines d'activité travaillant pour l'armée dans une nouvelle société de participation afin de les séparer de ceux tournés vers l'international. RUAG sera ainsi séparée en deux entités: RUAG MRO (Maintenance, Repair and Overhaul) et RUAG International. Les prestations destinées à l'Armée suisse seront fournies par l'entité MRO Suisse, au sein de laquelle seront réunies les activités des actuelles divisions RUAG Défense et RUAG Aviation. Les domaines qui sont actifs sur le marché libre en commercialisant des prestations importantes à des tiers et qui ont donc des clients autres que l'Armée suisse seront rassemblés dans RUAG International, entité à laquelle seront aussi rattachés tous les domaines peu sensibles du point de vue sécuritaire, notamment RUAG Space, RUAG Aerostructures et RUAG Cyber. Selon le Conseil fédéral, cette dissociation permettra notamment de séparer les flux financiers et les systèmes informatiques. Le conseil d'administration de RUAG s'est félicité de la décision du Conseil fédéral dans un communiqué de presse publié le même jour.

Le chef du DDPS a informé la Délégation des finances à mi-février 2018 qu'un successeur allait être recherché pour remplacer le président du conseil d'administration de RUAG, lequel avait occupé ce poste de nombreuses années. Selon l'administration fédérale, RUAG menait ce processus de recrutement de manière professionnelle. Le 4 juillet 2018, le DDPS a communiqué que le vice-président du conseil d'administration avait été nommé au poste de président du conseil d'administration. Début septembre 2018, la Délégation des finances a été informée que le taux d'occupation du président du conseil d'administration avait été temporairement augmenté, pour la période du 1^{er} juillet 2018 au 31 décembre 2019. La raison invoquée pour cette mesure est que les travaux relatifs au développement de RUAG nécessiteront un engagement accru de la part du président du conseil d'administration. La délégation juge cette décision compréhensible et acceptable.

La Délégation des finances estime que le développement de RUAG est nécessaire mais qu'il pose des défis considérables. C'est pourquoi elle va suivre ces travaux attentivement en 2019 et en discutera avec la nouvelle cheffe du DDPS.

Marges bénéficiaires de RUAG pour l'entretien des systèmes d'aviation de l'armée

L'Armée suisse confie à RUAG Aviation l'entretien de ses systèmes d'aviation, ce qui représente un volume d'affaires d'environ 200 millions de francs par an. La Délégation des finances avait chargé le CDF d'effectuer un audit auprès de RUAG Aviation (cf. ch. 4.5.1 du rapport d'activité 2017). Il s'agissait d'examiner la délimitation entre les mandats de la Confédération et ceux des tiers, et d'analyser s'il y avait des financements croisés des activités civiles par le biais des mandats de l'armée. Lors d'un audit réalisé en 2008, le CDF avait constaté qu'il n'y avait pas de financements croisés de ce type.

Depuis 2012, RUAG Aviation est rémunérée principalement sur la base de prix fixes forfaitaires. Le rapport du CDF conclut qu'il n'est pas possible de fournir une réponse définitive à la question des financements croisés car, à cause du système des prix fixes forfaitaires, les conditions nécessaires à un contrôle des prestations et des décomptes ne sont pas remplies. Actuellement, RUAG n'est donc pas en mesure de répondre à son obligation contractuelle d'information dans le cadre d'un audit des prix. De ce fait, le CDF ne peut exclure des financements croisés occultes des mandats de tiers. Il a recommandé au Conseil fédéral d'exiger immédiatement la transparence des rapports financiers de RUAG car, contrairement à ce que pense le DDPS, le CDF estime que les rapports sectoriels et les indicateurs fournis par RUAG ne répondent pas au principe de la transparence des comptes rendus. Le CDF a également recommandé au Groupe Défense de créer les conditions nécessaires pour pouvoir conduire effectivement et efficacement le centre de compétences pour le matériel «Systèmes de conduite», étant donné que ce centre est externalisé et militairement sensible. La Délégation des finances a soutenu ces recommandations dans un courrier qu'elle a adressé au Conseil fédéral à mi-mars 2018 et dans lequel elle précisait que ces recommandations devaient être mises en œuvre rapidement et sans attendre que toutes les questions concernant RUAG soient résolues. Cela pourrait en effet durer des années, vu que des bases légales doivent être modifiées. La délégation a transmis le rapport d'audit aux Commissions de la politique de sécurité, puisque celles-ci sont régulièrement consultées sur les objectifs stratégiques de RUAG.

Début juin 2018, un quotidien suisse a publié un art. selon lequel RUAG réaliserait une marge «supérieure à 12 %» dans le secteur de l'entretien des systèmes d'aviation (F/A-18) et que la tendance était à la hausse. Selon l'accord passé entre RUAG et le DDPS, seule une marge de 8 % serait admise. Les marges seraient également de l'ordre de 12 % pour l'entretien des hélicoptères de l'armée. Cet art. a eu un large écho médiatique et suscité des questions de la part de députés. RUAG a rejeté ces reproches.

La Délégation des finances s'est penchée sur cet art. début septembre 2018 et elle a adressé une let. au Conseil fédéral dans laquelle elle constatait que les documents cités lui étaient inconnus et demandait au gouvernement de vérifier si les déclarations faites dans la presse étaient vraies. Le DDPS a répondu à ce courrier début octobre 2018 au nom du Conseil fédéral. Il a relevé que la dissociation des activités de RUAG devait entraîner une amélioration de la transparence et que, dans ce contexte, la question des financements croisés serait aussi examinée, en tenant compte du mécanisme de fixation des prix forfaitaires et des gains d'efficacité qui en découlent. Ce courrier ne contenait toutefois aucune information sur la véracité des révélations faites dans la presse. La Délégation des finances a donc reformulé sa demande de renseignements et elle attend une réponse du DDPS.

Mi-décembre 2018, un autre quotidien suisse a indiqué que les marges de RUAG Aviation étaient encore plus élevées et atteindraient 30, voire 35 %. RUAG a immédiatement rejeté ces reproches.

Mi-janvier 2019, le directeur du CDF a informé la Délégation des finances que RUAG avait prié le CDF d'effectuer un nouvel audit au sujet de ces mandats. Cet audit a pour objectif de faire la lumière sur le montant des marges bénéficiaires

réalisées par l'entreprise dans le cadre des mandats confiés par les Forces aériennes suisses ainsi que sur le respect de l'accord sur les bénéfiques que la Confédération a conclu avec RUAG pour la période 2013 à 2017. La Délégation des finances se félicite qu'un examen approfondi de ces questions puissent se faire et que RUAG entende soutenir activement le CDF dans ses travaux, notamment en lui donnant un accès libre et direct à toutes les informations qui lui seront nécessaires. Dès que le CDF aura terminé son audit et que RUAG aura pris position au sujet des résultats – vraisemblablement à la fin du premier semestre 2019 –, la délégation se penchera sur le rapport du CDF. Le CDF et RUAG publieront ensuite leurs principales conclusions. La Délégation des finances a publié un communiqué de presse à ce sujet et, simultanément, elle a adressé un courrier à la cheffe du DDPS en la priant de discuter de cette affaire avec RUAG en sa qualité de représentante principale du propriétaire, la Confédération. Elle lui a demandé de l'informer ensuite des résultats de cette discussion.

Jusqu'à preuve du contraire, la Délégation des finances suppose que RUAG respecte les prescriptions de la Confédération et les accords passés avec elle. L'audit demandé au CDF et la volonté affichée par RUAG de lui donner accès à toutes les informations nécessaires témoignent d'une amélioration de la collaboration entre RUAG et le CDF, ce dont la Délégation des finances se réjouit explicitement. Cela montre aussi que ses précédentes interventions visant à une amélioration de cette collaboration ont porté leurs fruits (cf. ch. 4.5.3 des rapports d'activité 2016 et 2017).

5.5.2 Office central du matériel historique de l'armée

La Délégation des finances s'était intéressée à l'Office central du matériel historique de l'armée (OCMHA) en 2011 (cf. ch. 3.5.2 du rapport d'activité 2011) à la suite d'un audit du CDF. Conformément à l'art. 109a, al. 3, de la loi sur l'armée (LAAM), le DDPS doit mettre en sûreté les biens culturels de l'armée jugés dignes d'être conservés. Il peut confier, en tout ou en partie, la conservation et la gestion de ces biens à des tiers. Cette mission de conservation est assumée au sein de l'armée par l'OCMHA, une unité rattachée à l'Etat-major de l'armée. L'OCMHA externalise une partie de ses tâches en les confiant à des fondations comme la Fondation matériel historique de l'armée suisse (HAM), elles-mêmes soutenues par des associations. Le rapport du CDF de 2011 avait identifié de graves problèmes dans le pilotage des fondations par l'OCMHA. Il critiquait aussi le manque de transparence financière au sujet des coûts d'inventaire, de conservation et de gestion du matériel historique de l'armée. De plus, il estimait qu'en l'absence d'une stratégie de conservation, l'OCMHA accumulait trop d'objets. La Délégation des finances avait chargé une sous-délégation d'effectuer une visite d'information auprès de la fondation HAM à Thoune pour y examiner une collection. Cette visite avait confirmé l'essentiel des problèmes relevés par le CDF. La délégation avait alors prié le DDPS de résoudre cette question. Elle n'a toutefois pas remis en cause le modèle choisi – basé sur des fondations au sein desquelles l'essentiel des travaux était effectué par des bénévoles –, dont elle a souligné le caractère judicieux et avantageux.

Début 2018, le CDF a remis à la Délégation des finances un rapport d'audit sur le suivi de ses recommandations de 2011 dans lequel il constate que d'importantes recommandations n'ont toujours pas été mises en œuvre. Interrogé sur ce point, le chef du DDPS a indiqué à la délégation qu'il existait des divergences entre le CDF et les entités auditées. Ces dernières ont estimé que de larges pans du rapport n'étaient pas pertinents, critiquant aussi le fait que le CDF n'ait effectué aucun contrôle sur place. Par ailleurs, la situation entre l'OCMHA et la fondation HAM se serait dégradée et des solutions doivent être trouvées. Le CDF a maintenu son appréciation et a annoncé qu'il effectuerait un contrôle sur place en 2019. La Délégation des finances a décidé d'attendre l'issue de ce contrôle et de charger ensuite une sous-délégation d'aller vérifier la mise en œuvre des mesures sur place. Elle s'est simultanément adressée au chef du DDPS en exigeant de la transparence sur les montants dépensés par la Confédération pour le matériel historique de l'armée. Elle a aussi défendu la conception de base de l'office, rappelant qu'elle la considérait toujours comme judicieuse, mais que celle-ci devait être réalisée correctement.

La publication, en avril 2018, du rapport du CDF a soulevé des réactions dans les médias. Le président de la fondation HAM ainsi que d'autres personnes proches de la fondation se sont alors adressés aux membres de la Délégation des finances. Le président de la fondation HAM a communiqué que le DDPS avait résilié la convention sur les prestations et qu'il voulait lancer un appel d'offres public. Il craignait donc que la fondation ne doive licencier son personnel. Il s'est de nouveau adressé à la délégation ultérieurement en lui signalant que le DDPS était arrivé à la conclusion qu'une soumission publique pour l'exécution d'une tâche nécessitant le recours à des bénévoles ne pourrait pas être prometteuse. Pour cette raison, le DDPS a ajouté une clause dans l'appel d'offres, selon laquelle le nouveau fournisseur de la prestation devrait reprendre le personnel conformément aux art. 333 et 333a du code des obligations. La Délégation des finances a répondu au président de la fondation HAM que ces questions étaient du ressort du DDPS et que, en tant qu'organe de haute surveillance du Parlement sur les finances de la Confédération, elle pouvait uniquement suivre l'évolution de ce dossier d'un œil critique, mais qu'elle n'avait aucune compétence de décision en la matière. Elle s'est à nouveau adressée au chef du DDPS en lui rappelant qu'il appartenait à son département de clarifier la situation et de régler ces problèmes rapidement. La délégation a demandé au département de lui communiquer ses décisions jusqu'à la fin de l'année 2018.

Le chef du DDPS a fait part de ses décisions à la Délégation des finances par courrier du 11 décembre 2018. Le DDPS veut maintenir la structure de base actuelle et les collections, qui vont peu à peu s'enrichir de nouveaux objets sortis de l'inventaire de l'armée. À l'instar de la délégation, le chef du département a estimé que les problèmes actuels devaient être réglés rapidement. Le DDPS a pris plusieurs mesures pour améliorer la situation. La position et le rôle de l'OCMHA et des fondations vont être définis de manière plus détaillée et la stratégie de conservation ainsi que les règles de pilotage, de contrôle et de financement seront précisées.

Au vu des récentes évolutions positives, le CDF a décidé de reporter en 2020 le contrôle prévu en 2019, ce qui lui permettra d'évaluer également ces nouvelles mesures. Comme le rapport du CDF constituera une base importante pour la préparation de la visite de l'une des fondations, la Délégation des finances a décidé, à sa

première séance de 2019, de reporter elle aussi en 2020 la visite qu'elle avait prévu d'effectuer en 2019. Elle pourra alors discuter avec les personnes responsables de la mise en œuvre des mesures décidées par le DDPS et, éventuellement, émettre des recommandations.

5.5.3 Projets informatiques du DDPS

Les projets informatiques du DDPS sont des points fixes de l'ordre du jour de la Délégation des finances depuis de nombreuses années (cf. ch. 4.5.2 du rapport d'activité 2017) et ils font l'objet de discussions approfondies lors de chacun de ses entretiens avec le chef du DDPS. Ces discussions se fondent sur les rapports semestriels sur l'avancement des projets informatiques clés (cf. ch. 4.1.2), la liste semestrielle des projets les plus importants du DDPS ainsi que d'éventuels rapports d'audit du CDF. La liste des projets les plus importants du DDPS s'avère être un instrument très utile pour le suivi parlementaire des projets informatiques du département.

A sa séance de février 2018, la Délégation des finances s'est entretenue avec le chef du DDPS et le chef de l'unité Projets, informatique et controlling au sein du Secrétariat général du DDPS, lesquels ont fait le point sur l'avancement des projets les plus importants du département à fin 2017. Aucun besoin d'intervention urgent n'est apparu lors de cette discussion. En octobre 2018, une sous-délégation a siégé avec des représentants du DDPS afin d'évoquer l'avancement des projets jusqu'à cette date. La discussion a également porté sur la sécurité informatique (cf. ch. 4.1.3) et le pilotage de l'informatique à l'échelon de la Confédération (cf. ch. 4.1.2).

L'avancement des projets informatiques les plus importants du DDPS est présenté succinctement ci-après. Les ch. sur les investissements relatifs à ces projets et l'évaluation de l'avancement des projets sont tirés de la liste des projets informatiques les plus importants du DDPS (état au 31.12.2018). La valeur effective reflète la valeur des investissements déjà effectués, tandis que la valeur prévue représente la somme des investissements prévus au moment de la planification. Cette dernière peut évoluer au cours du projet à la suite d'adaptations du projet. En ce sens, les ch. indiqués ne sont que le reflet de la situation à un moment donné.

Programme FITANIA

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

Le projet de télécommunication de l'armée a pour but de transférer les systèmes de télécommunication de l'armée sur une plateforme homogène de télécommunication (communication de la voix, des données, de l'image et de la vidéo). Le budget d'investissement du projet a dû être limité à 1,2 milliard de francs jusqu'en 2032 pour garantir une planification équilibrée des coûts d'investissement et d'exploitation jusqu'en 2032 (Air 2030). Les investissements sont planifiés jusqu'en 2035 et s'élèveront à 1,6 milliard de francs au maximum (valeur prévue). Ces ch. incluent

160 millions de francs d'investissements immobiliers. Le matériel sera acquis en sept étapes par le biais des programmes d'armement inclus dans les messages sur l'armée. Le projet tient globalement le cap, mais des problèmes sont apparus. La situation des ressources humaines est notamment jugée critique, car les personnes clés sont très fortement mises à contribution. Il est difficile de trouver un remplaçant en cas d'absence. L'appréciation globale du projet est à l'orange, ce qui veut dire que la situation doit être tenue sous surveillance.

Le projet de réseau de conduite suisse doit mettre en place un réseau stationnaire protégé et résistant aux crises, fondé sur des liaisons par fibre optique et par ondes dirigées pour l'engagement dans toutes les situations au profit de l'armée et de la gestion nationale civile des crises. Il est indépendant des fournisseurs civils et, pendant un certain temps, des fournisseurs d'énergie aussi. La valeur prévue des investissements s'élève à 939 millions de francs et la valeur actuelle à 445 millions. Le montant des investissements comprend tous les coûts immobiliers de la dorsale fonctionnelle (*backbone*) et tous les coûts immobiliers pour le raccordement des emplacements d'utilisateurs prévus actuellement. Le réseau de conduite étant lié à d'autres projets importants (comme le RDS), les retards accumulés par ces derniers se répercutent négativement sur l'avancement du projet. Des pénuries de personnel à la Base d'aide au commandement (BAC) et dans l'industrie ont retardé la réception des sites consolidés de la dorsale. L'indicateur financier du projet est au vert, tandis que ceux concernant la qualité, le personnel et les délais sont à l'orange.

Le projet de centres de calcul du DDPS et de la Confédération inclut le centre de calcul CAMPUS, qui doit aussi être utilisé par les autorités civiles, ainsi que les centres de calcul exclusivement militaires FUNDAMENT et KASTRO. L'investissement total s'élève désormais à 800 millions de francs, car la deuxième étape de développement de FUNDAMENT et la troisième étape de CAMPUS ne sont plus incluses dans les ch. La valeur effective des investissements se monte à 325 millions de francs. FUNDAMENT affiche un retard dû à la réfection du radier et à la rupture du contrat par le concepteur général. Des retards sont également signalés pour KASTRO II. Le projet de centres de calcul est à l'orange.

Polycom et réseau national de données sécurisé

La Délégation des finances suit le projet de réseau radio suisse de sécurité (Polycom) avec attention depuis de nombreuses années (cf. ch. 4.5.3 des rapports d'activité 2016 et 2017). Les investissements planifiés par la Confédération s'élèvent à 177 millions de francs (Office fédéral de la protection de la population et Corps des gardes-frontière) et la valeur effective est de 79 millions. Alors que des problèmes étaient signalés en 2017, les indicateurs sont passés au vert durant l'exercice sous revue. Des questions liées au financement doivent encore être résolues et les cantons de Zoug et du Valais attendent un préfinancement. Selon le rapport sur l'avancement des projets informatiques clés (état à fin juin 2018), Polycom pourra remplir les exigences de qualité et respecter les crédits d'engagement malgré le retard pris dans les préparatifs de la migration.

Le réseau national de données sécurisé englobe le réseau de données sécurisé (RDS), un système d'accès aux données et le remplacement fonctionnel du système de commutation de messages Vulpus. La Délégation des finances s'intéresse depuis

longtemps à la phase préliminaire de ce projet. Mi-février 2018, elle a discuté de l'avancement des travaux avec le chef du DDPS. La délégation a tiré les leçons des mauvaises expériences faites avec le projet Polycom: ce dernier impliquait de nombreux acteurs aux niveaux fédéral et cantonal, occasionnant ainsi un gros effort de coordination, de longs processus de décision et des difficultés de gestion du projet. C'est ainsi qu'elle a écrit au chef du DDPS pour lui demander de faire du RDS un projet fédéral, même si cela doit se traduire par des coûts plus élevés pour la Confédération. Une forme de compensation avec les cantons pourrait être envisagée à travers la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Dans sa réponse, le chef du DDPS a affirmé qu'il partageait l'avis de la Délégation des finances et que son département cherchait des solutions allant dans ce sens. Entre-temps, le Conseil fédéral a transmis deux projets au Parlement qui devraient permettre de réaliser le RDS. Il propose de créer les bases légales nécessaires dans le cadre de la révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (18.085) et sollicite un crédit d'engagement de 150 millions de francs avec le message concernant le crédit d'engagement pour le système national d'échange de données sécurisé (18.088). L'art. 19 du projet de loi sur la protection de la population et sur la protection civile (P-LPPCi) règle la répartition des compétences relatives au RDS. Selon l'art. 19, al. 2, P-LPPCi, la Confédération est responsable des composants centraux du système et, selon l'al. 3, elle veille au fonctionnement de l'ensemble du système, tandis qu'en vertu de l'al. 4, les cantons sont responsables des composants décentralisés du système. Enfin, conformément à l'al. 7, la Confédération peut imposer aux cantons et aux tiers des délais pour assurer la mise en œuvre du système et édicter des prescriptions permettant d'en maintenir la valeur. Ces deux objets seront traités par le Parlement en 2019. La Délégation des finances va continuer à accompagner le projet RDS, puisqu'il s'agit d'un projet informatique clé.

La Délégation des finances relève que, de manière générale, les documents fournis par le Conseil fédéral et l'administration, de même que les nombreuses discussions menées dans le cadre de ses séances témoignent des progrès réalisés au sein du DDPS dans la conduite des projets informatiques. Vu la complexité et la longue durée des projets, il se produira toujours des situations difficiles que le Conseil fédéral et l'administration devront affronter. Dans le contexte de l'acquisition prochaine d'un nouvel avion de combat, le financement de ces nombreux projets représente aussi un enjeu important pour la Confédération. C'est pourquoi, lors de ses entretiens, la Délégation des finances demande au DDPS si tous les projets entamés sont réellement nécessaires et si ceux-ci doivent être réalisés entièrement. Il faut éviter que des projets doivent être interrompus en cours de réalisation ou que seule une partie des fonctions prévues puissent être réalisées en raison d'un manque de ressources financières ou parce que les responsables ne parviennent pas à gérer tous les projets en cours. La Délégation des finances est d'avis qu'il est plus approprié de mener moins de projets de front, mais de les mener à bien rapidement en allant droit au but.

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

5.6 Département fédéral des finances

5.6.1 Projet informatique clé FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions

La Délégation des finances suit d'un œil critique et attentif la mise en œuvre du programme FISCAL-IT de l'Administration fédérale des contributions (AFC) dans le cadre de son mandat de haute surveillance parlementaire, et ce, depuis le lancement de ce projet (cf. ch. 4.6.3 des rapports d'activité 2016 et 2017, et ch. 4.6.4 des rapports 2014 et 2015). FISCAL-IT, qui a remplacé le projet INSIEME, abandonné en 2012, a été qualifié de projet informatique clé par le Conseil fédéral en 2013, le premier du genre. Il s'est achevé à fin 2018.

L'objectif de ce programme était de remplacer les applications spécialisées de l'AFC qui arrivaient au terme de leur cycle de vie, d'homogénéiser l'infrastructure système de l'office, de moderniser les processus en les rendant compatibles avec la cyberadministration et de gagner en efficacité. De gros problèmes sont survenus pendant le déroulement du programme, avec des conséquences sur les délais et sur les coûts du projet prévus à l'origine. Pour financer les surcoûts, le Parlement a approuvé un crédit supplémentaire (crédit budgétaire) de 18 millions de francs en juin 2017 et un crédit additionnel (crédit d'engagement) de 10 millions en décembre 2017. S'agissant de la planification, les retards les plus critiques concernaient le renouvellement d'anciens systèmes centralisés. Finalement, les systèmes informatiques désuets de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre (DAT) ont pu être remplacés à fin septembre 2017, avec une fonctionnalité réduite au strict nécessaire. Ceux de la Division principale de la TVA ont suivi début juillet 2018. A fin 2018, les applications des divisions juridiques étaient disponibles et certaines améliorations ont été introduites.

Estimation de l'utilisation des crédits et coûts finaux

A mi-novembre 2018, le DFF a estimé que le coût global de FISCAL-IT s'élèvera à environ 118 millions de francs, dont près de 7 millions de charges propres de l'administration. Selon les règles du droit budgétaire fédéral, ces dernières ne peuvent être financées par le crédit d'engagement octroyé pour FISCAL-IT et relevé par le Parlement en 2017. Selon les prévisions établies par le DFF à mi-novembre 2018, le crédit d'engagement de 95,2 millions de francs ne devrait pas être entièrement utilisé et il devrait rester un reliquat d'environ 9 millions.

La Délégation des finances se penchera sur le décompte final du projet à partir du printemps 2019, en se basant sur le dernier rapport sur l'avancement des projets informatiques clés et sur le rapport final relatif à FISCAL-IT.

Gains d'efficacité et économies réalisés sur les plans du personnel et des finances

Le DFF a calculé que la mise en œuvre du programme FISCAL-IT et la réorganisation de l'AFC qui en découlera permettront à l'office de dégager des gains d'efficacité de l'ordre de 100 emplois à plein temps (EPT). Jusqu'à fin 2018, quelque 60 EPT représentant environ 8 millions de francs ont pu être libérés, ce qui a permis d'atténuer les effets des mesures d'économie ou d'assumer de nouvelles

tâches. Quelque 40 EPT devraient suivre dès 2019. Cela permettra entre autres de couvrir les besoins en personnel accrus, environ 30 EPT, découlant de la révision partielle de la loi sur la TVA (LTVA), de sorte que le nombre maximum de postes de l'AFC ne devra pas être augmenté.

Durant l'année sous revue, la Délégation des finances s'est particulièrement intéressée aux coûts d'exploitation qui seront générés à partir de 2019, soit dès l'achèvement du programme. Selon les déclarations du chef du DFF, aucun élément de projet n'a été financé par le biais du crédit d'exploitation de l'AFC durant la réalisation du programme. A partir de 2019, les corrections des erreurs et les améliorations s'effectueront dans le cadre de l'exploitation régulière, sur la base d'une convention sur les prestations conclue avec le fournisseur. Elles seront comptabilisées par le biais du crédit d'exploitation ordinaire de l'informatique de l'AFC. Le DFF n'était pas encore en mesure, à fin 2018, de fournir des informations concluantes sur les économies qui pourront être réalisées à moyen terme sur les coûts d'exploitation de l'informatique, sachant que les coûts d'exploitation budgétisés pour 2019 (env. 15 millions de francs) se situent légèrement en dessous de ceux des anciens systèmes (env. 16,5 millions).

La Délégation des finances constate que les économies prévues à l'origine pour les coûts d'exploitation ne peuvent pas (encore) être réalisées. Elle exige que l'utilisation de nouvelles technologies et les gains d'efficacité se traduisent par une réduction significative de ces coûts à moyen terme. Elle se félicite à cet égard que l'administration examine si un changement de fournisseur permettrait de réaliser les économies prévues initialement sur les coûts d'exploitation.

Suppression des défauts et suspens

Entre mars et mai 2018, le CDF a contrôlé l'efficacité et l'efficacité des applications introduites à la division principale DAT, l'état de la mise en œuvre du système de contrôle interne, la sécurité informatique des nouvelles plateformes et applications, ainsi que l'organisation d'exploitation. Cet audit a eu lieu avant le remplacement des applications spécialisées de la Division principale de la TVA. Le CDF est parvenu à la conclusion que la qualité des résultats requise pour ce projet n'avait pas pu être entièrement garantie en raison des contraintes de temps liées au remplacement des systèmes DAT. Il a critiqué le fait que les critères de qualité ne soient pas encore pleinement respectés s'agissant des fonctionnalités, de l'automatisation et de la performance et il a souligné que les stratégies d'exploitation et de sûreté de l'information et protection des données (SIPD) ont dû être revues après le déploiement du programme. Le CDF a également déploré que les structures d'exploitation des nouvelles applications (processus, rôles) n'étaient pas encore stables.

Début septembre 2018, la Délégation des finances s'est penchée sur le rapport d'audit du CDF qui a été publié en octobre. Elle a informé les Commissions des finances, en les priant de clarifier les questions en suspens avec le directeur de l'AFC lors de l'examen préalable du budget 2019.

A mi-novembre 2018, le chef du DFF a informé la Délégation des finances des problèmes survenus après le remplacement des anciens systèmes, des mesures prises par les responsables et de leur mise en œuvre. Il a confirmé que les problèmes de baisse de la productivité et de performance insuffisante des systèmes DAT relevés

par le CDF au printemps avaient pu être réglés moyennant diverses mesures et que la situation s'était progressivement stabilisée au cours de l'exercice 2018. Grâce aux nouvelles applications, les cas sont traités de manière automatisée. Dans le secteur de l'impôt anticipé, le traitement automatisé a été activé début juillet 2018. A des fins de contrôle de la qualité, l'exploitation a commencé avec de petits nombres de cas, avant de monter en puissance. Cela a entraîné l'accumulation d'environ 200 000 cas en suspens à fin septembre 2018. La situation était d'autant plus tendue que 46 000 demandes supplémentaires de remboursement de l'impôt anticipé ont été enregistrées par rapport à l'année précédente. Le chef du DFF s'est déclaré confiant, affirmant que les dossiers en suspens devraient revenir à des niveaux habituels d'ici fin 2018 grâce à l'automatisation du traitement. A la fin du premier semestre 2018, le CDF a procédé à un audit dans le domaine de l'impôt anticipé puis, en automne 2018, il a effectué une révision intermédiaire du compte d'Etat auprès de l'AFC. Lors de la discussion des résultats avec des représentants de l'AFC, en présence de représentants de l'Administration fédérale des finances (AFF), il a souligné que l'AFC devait mettre en œuvre d'importantes mesures pour pouvoir garantir un établissement correct du compte d'Etat 2018.

Enseignements tirés

En 2019, lorsque le rapport final du programme FISCAL-IT sera disponible, la Délégation des finances se penchera sur les leçons que les différents intervenants (responsables du programme, office, département, Conseil fédéral et haute surveillance) ont tirées de ce projet afin qu'elles soient utiles pour tous les projets informatiques clés. Elle partage l'avis du chef du DFF, pour qui la réussite des grands projets informatiques nécessite une conduite stricte et un suivi intensif de la part du chef de département responsable.

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

DaziT est un programme de transformation global de l'Administration fédérale des douanes (AFD) qui va déboucher sur un renouvellement complet de l'environnement informatique et des processus opérationnels de l'office. Il figure depuis 2016 dans la liste des projets informatiques clés de la Confédération en raison de sa grande complexité et des risques qui en découlent. Après une phase préparatoire à laquelle la Délégation des finances s'est aussi intéressée (cf. ch. 4.6.4 des rapports d'activité 2016 et 2017 ainsi que ch. 4.6.5 du rapport 2015), le programme DaziT a été lancé officiellement le 1^{er} janvier 2018. En septembre 2017, le Parlement a approuvé un crédit d'ensemble de 393 millions de francs destiné à la mise en œuvre de DaziT. Il est prévu d'échelonner les huit crédits d'engagement sur les années 2018 à 2026, l'Assemblée fédérale ayant déjà libéré la première tranche, dont le montant s'élève à 72 millions de francs. La deuxième tranche sera libérée par le chef du DFF en fonction des progrès réalisés et après consultation d'un organe tiers externe et indépendant. Entretemps, le chef du DFF a libéré la tranche en question, suivant en cela la recommandation de l'organe concerné.

Le CDF avait déjà effectué un audit du programme DaziT en 2017 en se basant sur le message du Conseil fédéral, afin de s'assurer que la solution prévue était appropriée pour atteindre les objectifs visés par l'AFD. Il avait alors formulé diverses suggestions à l'intention de l'office. Lors d'un deuxième audit, dont les conclusions ont été publiées le 11 octobre 2018, le CDF a relevé que seules quelques-unes de ses recommandations ont été entièrement mises en œuvre. Il a notamment constaté que l'AFD n'avait pas mis en place, comme prévu initialement, une structure légère pour le pilotage du programme lors de la phase d'initialisation. Il en résulte une charge administrative accrue, un contrôle de gestion coûteux et des incohérences dans les mandats et les rapports. Etant donné que l'AFD a déjà introduit les mesures correctrices correspondantes pendant l'audit, le CDF a renoncé à émettre une recommandation. Le CDF a également relevé que les bases pour une mesure fiable et pertinente de l'utilité et de l'avancement des travaux faisaient défaut et il a recommandé de les créer au plus vite. L'AFD a accepté ces recommandations et annoncé qu'elle allait les mettre en œuvre.

La Délégation des finances s'est informée de la situation à l'aide des rapports sur l'avancement des projets informatiques clés de la Confédération au 31 décembre 2017 et au 30 juin 2018. Elle a aussi examiné attentivement le rapport d'audit du CDF. Le chef du DFF a confirmé que le CDF assurait un bon suivi du programme DaziT et que l'AFD avait donné suite aux recommandations du CDF concernant la structure du programme et la gestion de la transformation. Il a ajouté que le volet technique du programme avancé bien et que le projet faisait l'objet d'un suivi strict dans le cadre de séances de rapport mensuelles avec la direction du programme. Par ailleurs, la question des ressources humaines représente un défi.

Compte tenu de sa taille, de sa complexité et de ses conséquences significatives au niveau des processus internes de l'AFD, le programme DaziT mérite une attention particulière sous l'angle de la haute surveillance financière. La Délégation des finances constate que ce programme ne doit pas être vu comme un projet exclusivement informatique. En effet, DaziT va entraîner des changements fondamentaux dans l'organisation et les processus de l'AFD et il convient donc d'accorder une place centrale à cet aspect. La Délégation des finances va donc continuer à suivre étroitement ce projet et à s'informer sur l'évolution de la mise en œuvre et des risques à l'aide des rapports semestriels sur l'avancement des projets informatiques clés, mais également dans le cadre de ses entretiens avec le chef de département responsable.

5.6.3 Projet informatique clé SUPERB23 de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération

Fin juin 2017, le Conseil fédéral a décidé de recourir au nouveau progiciel de gestion intégré SAP S/4HANA comme système central destiné aux processus de soutien de l'administration fédérale centrale en matière de finances, de personnel, de logistique et de gestion immobilière (Enterprise Resource Planning ERP). Celui-ci remplacera la solution SAP actuelle. Il y a un an (cf. ch. 3.3.1 du rapport d'activité 2017), la Délégation des finances avait estimé que le remplacement des systèmes

ERP comportait des risques, étant donné que le projet affecterait les systèmes centraux d'une grande partie de l'administration fédérale et qu'il n'y avait aucune estimation fiable des coûts. Elle avait donc demandé que tous les départements concernés par ce changement soient étroitement associés, en temps opportun, aux travaux préparatoires.

L'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) a été chargée de développer la stratégie informatique «ERP 2023» pour la nouvelle plateforme. En février 2018, le CDF a examiné une première ébauche de cette stratégie et l'a qualifiée de base de travail solide. Elle devait toutefois encore être approfondie, notamment pour ce qui était des hypothèses sous-tendant les estimations des coûts, les informations sur l'utilité du projet et les grandes incertitudes qui ont des répercussions sur la feuille de route et sur les évaluations des coûts. Le CDF a estimé que l'un des principaux enjeux était la gouvernance de la future plateforme, qui devra composer avec une tension constante entre standardisation et solutions sur mesure.

Dans le domaine militaire, la stratégie informatique «ERP 2023» sera mise en œuvre dans le cadre du programme «Systèmes ERP D/ar» (systèmes de gestion intégrés pour la planification des ressources d'entreprise de la Défense et d'armasuisse), qui est géré en tant que projet informatique clé depuis mars 2017 (coût total estimé: env. 450 millions de francs). Dans le domaine civil, la stratégie en question sera mise en œuvre dans le cadre du programme «SUPERB23», sous la houlette de l'UPIC (coût total estimé: env. 240 millions de francs). Le Conseil fédéral a également qualifié ce programme de projet informatique clé à mi-mars 2018.

Les crédits d'engagement destinés aux programmes «SUPERB23» du DFF et «Systèmes ERP D/a» du DDPS auraient initialement dû être soumis au Parlement au premier semestre 2018, avec le message relatif à la mise en œuvre de la stratégie informatique «ERP 2023». Vu la grande complexité du projet et les nombreuses questions soulevées lors de la consultation des offices, le DFF a décidé de ne porter, dans un premier temps, que la stratégie à la connaissance du Conseil fédéral et de ne solliciter les crédits d'engagement qu'au printemps 2019, après avoir réalisé de nouvelles études. Le Conseil fédéral a chargé le DFF et le DDPS de mener des investigations approfondies sur le volume d'investissement prévu et sur les avantages potentiels de la modernisation envisagée, les variantes possibles ainsi que les effets sur les applications spécialisées et les interfaces touchées par le remplacement. Il leur a aussi demandé de présenter les conséquences de ces projets sur l'organisation, la technique et les finances.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation des finances s'est penchée sur ce programme à plusieurs reprises, que ce soit en raison de décisions du Conseil fédéral, lors d'entretiens avec les chefs du DFF et du DDPS et avec le délégué de l'UPIC, sur la base des rapports semestriels sur l'avancement des projets ou en prenant connaissance des discussions menées par la Commission des finances du Conseil national en septembre 2018 avec le Secrétariat général du DFF et l'UPIC.

Les questions soulevées en rapport avec la mise en œuvre de la stratégie informatique «ERP 2023» montrent de façon exemplaire pourquoi l'administration fédérale doit se doter rapidement d'une architecture d'entreprise. C'est ce que la Délégation

des finances suggérait déjà en 2015, dans le contexte de la stratégie informatique de la Confédération (cf. ch. 4.1.1).

La Délégation des finances estime que le passage de l'actuelle solution SAP à la nouvelle génération de produits SAP HANA ne représente pas seulement une innovation technique. Selon elle, il conviendrait, avant de procéder au changement, de réexaminer les processus existants ainsi que, lorsque cela est nécessaire, de les redéfinir et/ou de les rendre plus efficaces. Elle attend donc de l'administration qu'elle établisse aussi avec précision, dans le cadre des travaux préparatoires sur le message relatif au programme SUPERB23, quels processus opérationnels pourront être repris, quelles applications spécialisées pourront être mises en œuvre dans la nouvelle technologie SAP et quels processus et applications pourront être abandonnés. Dans la perspective du changement technologique, il ne faut pas seulement se contenter de reproduire ce qui existe déjà. Il appartient de ce fait au plus haut niveau de la hiérarchie de décider, sur le plan stratégique, quels processus opérationnels doivent être repris et quelles applications spécialisées doivent être mises en œuvre dans le nouveau système SAP. Si la DélFin reconnaît que des progrès ont pu être accomplis au cours de l'année sous revue en termes d'évaluation des besoins, elle considère que le processus a déjà duré trop longtemps.

La stratégie et l'architecture du projet SUPERB23 risquent parfois de s'opposer à celles d'autres grands projets de la Confédération, parmi lesquels le programme interdépartemental GENOVA de la Chancellerie fédérale (cf. ch. 5.1) et le programme de transformation DazIT de l'AFD (cf. ch. 5.6.2). La Délégation des finances attend une harmonisation de ces aspects et une définition claire des points de friction.

La Délégation des finances soutient explicitement la volonté du chef du DFF de ne présenter le message au Conseil fédéral que lorsque l'administration aura soumis les questions ouvertes à un examen approfondi et que si elle peut démontrer un réel gain d'efficacité pour les processus concernés.

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

5.7.1 Cautionnements fédéraux pour la flotte suisse de haute mer

Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance concomitante, la Délégation des finances a examiné, depuis le milieu de l'année 2015, le dossier des engagements par cautionnement pris par la Confédération dans le domaine de la navigation en haute mer (cf. ch. 4.7.5 du rapport d'activité 2016 et ch. 4.7.1 du rapport d'activité 2017). Elle est régulièrement informée de la situation et de l'évolution des risques financiers par le département compétent (DEFR). Ce suivi étroit du dossier vise à limiter autant que faire se peut les pertes pour la Confédération.

A partir de fin 2016 ou début 2017, les compagnies de navigation SCL et SCT n'ont plus été en mesure de s'acquitter de leurs obligations financières envers les banques. Le Conseil fédéral a alors été contraint de demander au Parlement, le 16 mai 2017,

de voter un crédit supplémentaire de 215 millions de francs afin d'honorer les cautionnements garantis par la Confédération aux banques ayant accordé des crédits aux propriétaires des navires (cf. message du 16.5.2017 concernant le supplément Ia au budget 2017, objet 17.007 én). Le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé ce crédit supplémentaire lors de la session d'été 2017. Les navires des compagnies SCL et SCT ont été remis à leurs acheteurs entre les mois de juin et de septembre 2017 et les deux sociétés sont actuellement en cours de liquidation.

En se fondant sur les expériences faites au cours de l'exercice de la haute surveillance concomitante sur les finances, la Délégation des finances a décidé, le 12 avril 2018, de procéder à des investigations plus approfondies. Pour ce faire, elle a mené une enquête portant sur les procédures de vente des navires de la SCL et de la SCT (cf. communiqué de presse de la Délégation des finances du 20.4.2018). Lors de cette enquête, elle s'est également penchée sur les interactions entre l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique (OFAE) du DEFR et l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) du DFAE.

L'enquête de la Délégation des finances a pour but de faire la lumière sur la procédure de vente des navires de la SCL et de la SCT et d'en tirer des enseignements dans la perspective de ventes ultérieures afin de réduire les risques de pertes financières pour la Confédération. De plus, cette enquête examine à la loupe la communication entre les banques impliquées en tant que bailleurs de fonds de deux compagnies et la Confédération.

Toujours dans le cadre de ses investigations, la Délégation des finances a mené, ces derniers mois, un grand nombre d'auditions. Pour l'examen de certains éléments spécifiques, elle a reçu le soutien du CDF, conformément à l'art. 1 de la loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0). La délégation n'a pas encore terminé ses travaux; elle en publiera les résultats en temps voulu.

Au cours de l'été 2018, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont publié les résultats de leur inspection concernant les cautionnements des navires de haute mer (cf. rapport des Commissions de gestion du 26.6.2018). Cette inspection portait principalement sur des questions relatives à la surveillance exercée dans ce domaine par le département sur l'OFAE et l'OSNM ainsi que sur la gestion des risques au sein de la Confédération. La Délégation des finances s'étant déjà penchée sur la procédure de vente des navires et sur l'interaction entre l'OFAE et l'OSNM, les Commissions de gestion ont exclu ces questions de leur champ d'investigation. Les enquêtes menées par la Délégation des finances et par les Commissions de gestion se complètent.

5.7.2 Exportation de matériel de guerre

En 2016, les exportations de matériel de guerre ont représenté un montant de 412 millions de francs. Ces exportations doivent être autorisées par le SECO mais aussi, selon la nature de la transaction, par le DFAE et d'autres départements ou par le Conseil fédéral. En 2017, le CDF a vérifié l'efficacité du régime de contrôle des exportations dans le secteur du matériel de guerre; ce faisant, il a constaté que, dans le cadre de ses procédures d'autorisation, le SECO se conformait aux bases légales

pertinentes (loi fédérale sur le matériel de guerre et ordonnance sur le matériel de guerre) ainsi qu'à la pratique d'interprétation du Conseil fédéral. Ainsi, les exportations de matériel de guerre de 2016 contrôlées par le CDF ont toutes été autorisées correctement sur cette base.

Les Commissions de gestion prennent acte chaque année du rapport sur le détail des exportations de matériel de guerre, que le Conseil fédéral établit à leur intention en vertu de l'art. 32 de la loi fédérale sur le matériel de guerre, LFMG. Le CDF a communiqué les conclusions de son audit non seulement à la Délégation des finances, mais aussi aux Commissions de gestion (cf. chap. 3.4.2 du rapport annuel des Commissions de gestion du 28.1.2019). Pour ces raisons et afin que les tâches soient réparties efficacement entre les organes chargés de la haute surveillance parlementaire, la Délégation des finances a décidé, en juin 2018, de ne plus se pencher sur la question et de laisser aux Commissions de gestion le soin d'évaluer les conclusions que le CDF a tirées dans le cadre de son audit.

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

5.8.1 Vérification sous l'angle du droit des subventions menée par la Révision interne de l'OFT auprès de CarPostal SA

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

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

En février 2018, un entretien avec la directrice de fedpol a permis à la délégation de s'informer sur l'évolution et la durée de la procédure pénale administrative confiée par le Conseil fédéral. La discussion a également porté sur la coordination entre fedpol et le CDF ainsi que les solutions qui ont été mises en œuvre.

Au mois de mai, la cheffe du DETEC et le directeur de l'OFT ont répondu aux questions de la Délégation des finances concernant le déroulement des faits et la détermination des responsabilités. Grâce aux renseignements fournis, la délégation a pu se faire une idée plus précise notamment sur les risques liés à la procédure de commande et au financement conjoints par la Confédération et les cantons du transport régional de voyageurs.

Lors de sa séance du mois de juin, la Délégation des finances a pris connaissance des rapports d'enquête Kellerhals Carrard et de l'expertise externe qui mettent en lumière la gravité des malversations effectuées par CarPostal. Elle a aussi noté que le Conseil fédéral a décidé de soumettre le pilotage des entreprises liées à la Confé-

dération (gouvernement d'entreprise) à un audit externe, la dernière étude remontant à 2012.

La Délégation des finances a convenu d'attendre le rapport d'audit du CDF sur la gestion des risques auprès de La Poste et l'interface avec la Confédération, rapport prévu pour le premier trimestre de l'année 2019, pour déterminer quelle suite donner à ce dossier du point de vue de la haute surveillance concomitante sur les finances.

5.8.2 Haute surveillance concomitante sur la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)

La Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales (DSN) exerce la haute surveillance du Parlement sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) depuis le début de 1999. Dès le début de la prochaine législature, c'est à la Délégation des finances que reviendra cette tâche, la DSN devant être dissoute, à sa propre demande, à la fin du mois de novembre 2019. La Commission des finances du Conseil des Etats a déposé une initiative allant dans ce sens (17.495 é), laquelle a été adoptée par le Conseil des Etats à la session d'hiver 2018, puis par le Conseil national à la session de printemps 2019.

La Délégation des finances partage l'avis de la Commission des finances du Conseil des Etats, qui considère que le président de la Délégation des finances doit pouvoir donner suite à une demande d'accès aux documents de la DSN après la dissolution de cette dernière (cf. rapport de commission de la Commission des finances du Conseil des Etats du 19.10.2018, ch. 4.2). Pour ce faire, les directives des Commissions des finances et de la Délégation des finances du 19 novembre 2004 concernant le traitement des procès-verbaux et autres documents devraient être complétées d'ici au deuxième semestre de 2019.

Afin de préparer la transmission des responsabilités liées à la haute surveillance dans ce domaine, la Délégation des finances a examiné le rapport d'activité 2017 de la DSN (18.005). En outre, un de ses membres a été invité par la DSN à prendre part, au début du mois d'octobre 2018, à une visite de chantier au tunnel du Ceneri, visite qui visait à s'assurer que les opérations de montage de la technique ferroviaire et les travaux d'aménagement avançaient convenablement. Il a ensuite présenté un rapport de cette visite à la Délégation des finances et fait part de ses impressions.

Au début de l'année, la Délégation des finances a pris acte du fait que la DSN a entamé les travaux préparatoires pour garantir que la transition se déroule sans accroc. Cette transition s'achèvera à l'automne 2019 par un rapport final de la DSN à l'intention des Commissions des finances, des Commissions de gestion, des Commissions des transports et des télécommunications ainsi que de la Délégation des finances. En 2017, la Délégation des finances avait demandé à la DSN d'établir un rapport final, dans lequel elle devrait donner son appréciation des coûts, de l'utilisation des crédits, du respect de la planification et des risques pour l'ensemble du projet au premier semestre 2019, indiquer quelles tâches devraient encore être

terminées après 2019 et à quelles parties du projet la Délégation des finances devrait vouer une attention particulière.

5.8.3 Réfection du tunnel routier du Saint-Gothard

Le 25 octobre 2017, le Conseil fédéral a approuvé le projet de 2^e tube du tunnel routier du Saint-Gothard, prévoyant un investissement de 2,1 milliards de francs, et a donné son feu vert pour l'élaboration du projet définitif, rapport d'impact sur l'environnement 3^e étape inclus. Le 2^e tube devrait être terminé au plus tôt à la fin 2027. La Délégation des finances a décidé de suivre très attentivement le dossier. Dans cette perspective, le département compétent, le DETEC, lui soumettra chaque année un rapport de situation (à fin décembre) dans lequel il détaillera l'état d'avancement des travaux, l'évolution des coûts, l'utilisation des crédits alloués par le Parlement et le suivi du calendrier prévu; le rapport contiendra également une analyse des risques et l'avis du département sur les données fournies par l'Office fédéral des routes (OFROU). Pour ce faire, le DETEC entend s'inspirer de la structure des rapports d'étape NLFA de l'Office fédéral des transports (OFT). Il devrait présenter le premier rapport de situation à la Délégation des finances au printemps 2019.

5.8.4 Projet informatique clé Gestion des données 2010 / SIAC de l'Office fédéral des routes

Le projet «Gestion des données 2010» comprenait la réalisation d'un nouveau système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) doté d'une base de données centralisée regroupant plusieurs registres (véhicules, conducteurs, mesures administratives). Compte tenu des multiples reports et redémarrages qu'il a connus, ce projet a déjà occupé la Délégation des finances ces dernières années (cf. ch. 4.8.4 du rapport d'activité 2016 et ch. 4.8.3 du rapport d'activité 2017).

Lancé en 2005, ce projet a été qualifié de projet informatique clé par le Conseil fédéral en 2013. A l'heure actuelle, le total des coûts prévus s'élève à 73,7 millions de francs.

De même, la Commission de gestion du Conseil des Etats a elle aussi porté son attention sur le projet SIAC. Se fondant sur les informations fournies par l'OFROU concernant l'état d'avancement du projet, elle a décidé de mettre fin à ses travaux concernant ce dossier. Dans le même temps, elle a écrit à la Délégation des finances, le 22 août 2017, pour lui demander de continuer à suivre l'avancée du projet, en s'informant des évolutions de celui-ci, notamment concernant la clarification des responsabilités juridiques, les améliorations apportées en matière de performance du système – du point de vue des utilisateurs –, et les ressources en personnel.

Sur la base du troisième rapport du CDF, daté du 16 octobre 2017, et des rapports semestriels sur l'avancement des projets informatiques clés que le Conseil fédéral a présentés le 31 décembre 2017 et le 28 août 2018, la Délégation des finances a de

nouveau examiné ce projet, en avril, mai et novembre 2018, prenant acte du fait que le système avait été introduit à Pâques 2018.

Dans le cadre du supplément I au budget 2018, un crédit de 36 millions de francs a été alloué pour les années 2019 à 2033, afin d'assurer l'exploitation et la maintenance de ce système et son développement.

La Délégation des finances est d'avis que les crédits ainsi alloués ne doivent pas être utilisés pour financer les améliorations apportées à des fonctions prévues dès le départ dans le projet; ces dernières doivent être réalisées dans le cadre du crédit voté à l'origine.

6 Mandat et organisation

6.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

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

En vertu de l'art. 169 de la Constitution fédérale (Cst.), le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi. Ainsi, la Délégation des finances est informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les propositions et co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl). De plus, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a le droit de demander que lui soient remis les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral ainsi que les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées pourrait porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

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

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

Enfin, la Délégation des finances peut donner son assentiment à des crédits d'engagement et des crédits budgétaires urgents à la demande du Conseil fédéral,

avant qu'ils soient approuvés par l'Assemblée fédérale (art. 28, al. 1, et art. 34, al. 1, LFC). Depuis 2011, les dépassements de crédit supérieurs à 5 millions de francs doivent également être soumis à l'approbation de la Délégation des finances (cf. ch. 2.3).

6.2 Relations entre la haute surveillance et la surveillance

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

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

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

6.3 Coordination avec les commissions de haute surveillance

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

La Délégation des finances et les Commissions des finances coordonnent leurs activités par écrit (let.) et oralement (comptes rendus réguliers) à leur niveau et, par l'intermédiaire du secrétariat commun, au niveau des secrétariats scientifiques. Depuis début 2014, les comptes rendus oraux de la Délégation des finances au sein des Commissions des finances sont plus complets. La Délégation des finances fait le point sur les dossiers en cours, en particulier sur ceux dans lesquels le Conseil fédéral ou l'administration s'opposent à ses remarques ou recommandations. Ce faisant, la délégation veille au maintien du secret (art. 153, al. 6, LParl).

La Délégation des finances et les Commissions de gestion coordonnent leurs activités en particulier par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs. En plus des échanges courants relatifs à certains dossiers, ces derniers ont tenu, en 2018, quatre séances afin de coordonner leurs travaux et de s'informer réciproquement des thèmes prioritaires de leurs commissions et des délégations de surveillance.

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

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

6.4 Organisation de la Délégation des finances et statistique des objets

Les Commissions des finances des deux conseils nomment les membres de la Délégation des finances, qui se compose de trois délégués de chaque commission, et désignent un suppléant permanent pour chacun de ses membres. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl). Un conseiller aux Etats et un conseiller national en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. Durant l'exercice sous revue, la Délégation des finances était composée des conseillers aux Etats Jean-René Fournier (président), Anita Fetz et Raphaël Comte ainsi que des conseillers nationaux Albert Vitali (vice-président), Pirmin Schwander et Margret Kiener Nellen.

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

En 2018, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et six fois en séance extraordinaire. Une sous-délégation ad hoc a en outre organisé une séance d'analyse consacrée aux projets informatiques du DDPS (cf. ch. 5.5.3) et une autre sous-délégation ad hoc a effectué une visite d'analyse auprès du nouveau centre administratif Guisanplatz 1, à Berne (cf. rapport d'activité 2017, ch. 4.6.2).

Au cours de l'exercice 2018, le CDF a remis à la Délégation des finances 131 rapports de révision et notes (2017: 139); cette dernière en a examiné 57 dans le détail lors de ses séances (2017: 84). La Délégation des finances a également traité 71 décisions du Conseil fédéral (2017: 78). Elle a aussi examiné 140 propositions (2017: 7) conformément à l'Arrangement 2015 (136 réévaluation de fonctions dans les classes de salaire 32 à 38, dont 127 postes dans le cadre de l'introduction du système de salaire fonctionnel au DFAE [cf. ch. 3.1] ainsi que 2 changements de dénomination de fonction et 2 consultations d'ordonnance sur le personnel d'entités de la Confédération devenues autonomes). Elle a en outre traité deux demandes de crédits supplémentaires urgents d'un montant total de 3,7 millions de francs (2017: deux crédits d'un montant total de 9,2 millions de francs) qui ont tous les deux été approuvés (cf. ch. 2.1 et 2.2).

7 Relations avec le CDF

7.1 Tâches et méthode de travail du CDF

Le CDF est l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. Il assiste l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions financières constitutionnelles et de sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale, ainsi que le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale (art. 1, al. 1, LCF). Dans le cadre de ses audits, le CDF est uniquement soumis à la Constitution et à la loi. La LCF définit comme suit les tâches, le champ et l'exercice du contrôle:

- le CDF se fonde sur les critères de la surveillance financière que sont la régularité, la légalité et la rentabilité (art. 5);
- les tâches de contrôle du CDF consistent notamment à examiner la gestion financière, les systèmes de contrôle interne, les applications informatiques, l'adéquation des prix appliqués aux achats de la Confédération et le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (art. 6);
- le CDF procède à des expertises dans tous les domaines soumis à la surveillance financière, notamment dans les domaines de la comptabilité, des paiements ou des inventaires, et il conseille les Commissions des finances et la Délégation des finances (art. 7);
- le champ du contrôle couvre les unités centrales et décentralisées de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières, les organisations auxquelles la Confédération a confié des tâches publiques, les entreprises de la Confédération, les tribunaux fédéraux, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision

(ASR) ainsi que le domaine du Ministère public de la Confédération (MPC) (art. 8). La Banque nationale suisse (BNS) et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) – exception faite du domaine de l'assurance militaire – ne sont pas soumises à la surveillance du CDF (art. 19);

- le CDF apporte son soutien aux inspections des finances de l'administration fédérale en assurant la formation et la formation continue de leurs collaborateurs et en procédant à des contrôles d'efficacité (art. 11, al. 5).

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, 2^e phrase, LCF). Il établit un rapport pour chaque contrôle achevé et le remet à la Délégation des finances, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier (art. 14 LCF). Les rapports du CDF sont un instrument important dont la Délégation des finances se sert dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance des finances de la Confédération. Ils lui permettent d'intervenir, le cas échéant, auprès des départements ou du Conseil fédéral.

En vertu de l'art. 1, al. 2, LCF, la Délégation des finances a la possibilité de donner des mandats au CDF. Ce dernier peut refuser ces mandats s'ils compromettent l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de révision ou la réalisation de son programme de révision.

7.2 Rapport annuel et comptes annuels 2017 du CDF

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

Révisions en suspens

Dans son rapport annuel 2017, dont la Délégation des finances a pris connaissance au printemps 2018, le CDF a fait état de huit révisions en suspens (2016: six). Il s'agit de recommandations auxquelles il a attribué le niveau d'importance le plus élevé et qui avaient été acceptées par les unités administratives, mais n'étaient pas encore mises en œuvre le 30 septembre 2017, alors même que le délai de mise en œuvre prévu était déjà dépassé. La mise en œuvre des recommandations concernant une base légale insuffisante pour la subvention à un tiers au DDPS, les revenus et activités accessoires des professeurs des hautes écoles (cf. ch. 4.7.4 du rapport d'activité 2016) et la gestion de la continuité des affaires (*Business Continuity Management*) à l'OFS figuraient déjà parmi les révisions en suspens dans le précédent rapport annuel. Les recommandations concernant, pour le DDPS, le système de conduite et d'information des Forces terrestres et, pour le Secrétariat d'Etat à l'éducation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), les indemnités forfaitaires

versées aux cantons dans le domaine de la formation professionnelle, ont été mises en œuvre en 2018. De nouvelles révisions en suspens ont fait leur apparition dans le rapport annuel 2017. Elles concernent, pour l'état-major général de l'armée, l'administration et le crédit pour le matériel historique de l'armée suisse; pour le Conseil des EPF, l'indépendance et la gouvernance; pour la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST), les règles de gouvernance et les liens avec la CNA; pour l'OFAS, le libre passage et le transfert aux caisses de pensions et, pour l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'amélioration des informations fournies aux patients et la simplification de la facturation.

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

Lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe le service et le chef de département compétents, voire le Conseil fédéral. Il en informe simultanément la Délégation des finances (art. 15, al. 3, LCF). En 2017, le CDF a notifié trois annonces de cette nature (2016: six), à savoir sur le projet de construction «Guisanplatz 1» de l'OFCL, sur CarPostal Suisse SA (cf. ch. 5.8.1) et sur les bâtiments d'Agroscope sis à Posieux (FR).

Lorsque les services de révision interne des départements ou des offices constatent des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière ou des anomalies spécifiques, ils en informent sans délai la direction du département ou de l'office et le CDF (art. 11, al. 4, LCF). Ces annonces sont également mentionnées dans le rapport annuel du CDF.

Comptes annuels 2017 du CDF

En avril de chaque année, la Délégation des finances prend acte des comptes annuels du CDF, en même temps que de son rapport annuel. Les comptes annuels 2017 du CDF ont été meilleurs que ne le prévoyait le budget, notamment du fait que les frais de recrutement de personnel ont été moins élevés que prévu en raison de la bonne situation du marché du travail. Ces comptes ont été audités, sur la base d'un contrat de prestations, par le Contrôle des finances du canton de Soleure, lequel a confirmé qu'ils étaient conformes aux exigences de la loi.

7.3 Programme annuel 2018 du CDF

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, 2^e phrase, LCF). Depuis l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), ce programme annuel joue un rôle important pour le budget et les comptes du CDF. La réalisation des révisions et des audits figurant dans le programme représente en effet l'objectif que le CDF se propose d'atteindre durant l'année concernée et pour lequel le Parlement alloue des ressources. Ainsi, le message relatif au budget 2018 du CDF faisait référence au programme annuel 2017 en tant qu'objectif.

La Délégation des finances s'est penchée sur le programme annuel 2018 en janvier 2018. Elle a constaté que le CDF avait tenu compte de divers mandats spéciaux que le Parlement lui avait confiés, notamment un audit des achats du fonds de compensation AVS/AI/APG (compenswiss), un audit des dépenses dans le domaine des engagements spéciaux opérationnels (fedpol), un audit de gouvernance auprès de l'assurance-chômage, un audit de l'augmentation des ressources et de certains aspects informatiques au SRC, un audit de l'économicité de la surveillance des télécommunications dans les procédures pénales au Centre de service informatique du DFJP, un audit des achats au sein du SRC, un audit de la mise en œuvre des mesures liées aux problèmes de sécurité au sein de RUAG et un audit de la sécurité informatique au sein de RUAG.

Le CDF a publié son programme annuel après que le Conseil fédéral en a pris acte. Lors de l'examen du rapport annuel 2018 du CDF, au printemps 2019, la Délégation des finances vérifiera dans quelle mesure le CDF est parvenu à réaliser son programme annuel au cours de l'exercice sous revue.

7.4 Budget 2019 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2020–2022 du CDF

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

Dans le message relatif au budget 2019 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2020–2022, le CDF a proposé au Parlement d'augmenter les charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) de quelque cinq millions de francs pour les années 2019 à 2022 (à raison de deux millions en 2019 et d'un million par an dans le plan financier 2020–2022). Avec ces moyens supplémentaires, le CDF souhaitait améliorer l'efficacité de ses contrôles en couvrant davantage les risques, lesquels sont toujours plus importants.

D'avril à septembre 2018, la Délégation des finances s'est penchée à plusieurs reprises sur la proposition du CDF. Elle a chargé ce dernier de développer plus précisément et plus concrètement sa proposition à l'intention des Commissions des finances. Parallèlement, elle a proposé aux dites commissions de mener une discussion de principe, avant d'entamer les débats relatifs au budget, sur la question de savoir quels risques les audits du CDF devraient couvrir à l'avenir et dans quelle mesure.

Le CDF a expliqué à la Délégation des finances et aux Commissions des finances, par écrit et par oral, dans quels domaines il proposait d'engager les ressources supplémentaires qu'il a demandées, quelle prestation supplémentaire il pourrait fournir et quelle plus-value en découlerait. Les moyens supplémentaires étaient destinés à des audits dans les domaines des projets informatiques, de la sécurité informatique, des acquisitions, des constructions, des entreprises de la Confédération (la Poste, les

CFF, Swisscom, RUAG), des institutions accomplissant un mandat public et des subventions.

Après en avoir longuement discuté, la Délégation des finances a décidé, à l'unanimité, de soutenir la proposition du CDF. Elle a expliqué aux Commissions des finances et au Parlement que le CDF était un instrument de contrôle important aussi bien pour le Parlement que pour le Conseil fédéral. Ses rapports d'audit constituent une source d'information majeure pour détecter les manquements dans la gestion des finances de la Confédération et pour permettre à la haute surveillance parlementaire de prendre des mesures. Les structures et les processus de la Confédération ainsi que la large palette de projets au sein de l'administration fédérale sont de plus en plus complexes et les risques qui en découlent ont augmenté en conséquence. Il est donc essentiel, pour le parlement de milice, de pouvoir s'appuyer sur un instrument de contrôle aussi solide que le CDF pour exercer la haute surveillance.

Par ailleurs, la Délégation des finances estime que le CDF a montré, dans le rapport qu'il a remis aux Commissions des finances, qu'il comptait utiliser les moyens financiers supplémentaires de manière ciblée, pour effectuer des contrôles dans les domaines de risques cruciaux, et que ces audits apporteraient une plus-value certaine. Il s'agit surtout de domaines dans lesquels la Délégation des finances estime que le Conseil fédéral et les départements n'assument pas suffisamment leurs devoirs en matière de conduite et de surveillance. En tant qu'instance de contrôle indépendante, le CDF devrait pouvoir prendre davantage les devants dans les domaines concernés. Cette tâche ne peut être assurée par les services ou organes de révision interne des départements ou des offices, car leur position dans la hiérarchie fait qu'ils ne disposent pas de l'indépendance nécessaire ainsi que, précisément pour les cas complexes, des connaissances requises.

En soutenant la proposition du CDF, la Délégation des finances s'attendait à ce que les contrôles effectués au sein de l'administration fédérale soient plus efficaces et que les contrôles peu utiles menés dans les départements et les offices soient moins nombreux.

Le 13 décembre 2018, en rejetant la proposition de la conférence de conciliation, le Conseil national a aussi rejeté l'augmentation des moyens financiers demandée par le CDF dans le budget 2019. Par contre, le Parlement a confirmé le plan financier 2020–2022 proposé par le CDF, qui prévoit, par rapport au budget 2018, une augmentation d'un million de francs par an environ pour les charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire).

Recommandations de la Délégation des finances

Recommandations en suspens: contrôle des achats

Cinq recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (cf. ch. 4.2.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions

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

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

Le projet de révision totale de la LMP est actuellement traité par le Parlement. Avant d'examiner et d'édicter des règles stratégiques plus détaillées pour les acquisitions de la Confédération, il faut attendre que ces travaux soient achevés.

Lorsque le traitement parlementaire sera terminé, les travaux correspondants seront lancés, sous l'égide de la Conférence des achats de la Confédération (CA). En 2019, des travaux préliminaires visant à définir une stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions seront déjà menés; il s'agit notamment de présenter une esquisse de projet et un calendrier au comité de direction de la CA.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre dépend de la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP).

Cinq recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (cf. ch. 4.2.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Réformer les procédures d'acquisition de la Confédération

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

En raison de la diversité des mandats, le Conseil fédéral estime que la standardisation des procédures d'acquisition et la conduite homogène se heurtent à certaines limites. Pour que les procédures d'acquisition soient les plus innovantes et les plus flexibles possibles, le Conseil fédéral veut éviter que leur standardisation soit excessive.

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

Afin de coordonner les objectifs stratégiques, spécifiques, techniques et organisationnels dans le domaine de la gestion des acquisitions, de l'immobilier et de la logistique, la CA a créé un groupe de travail interdépartemental. Celui-ci coordonne les besoins et les demandes au niveau interdépartemental, définit des normes et les met en œuvre.

Le groupe de travail est également chargé de coordonner et d'harmoniser les processus de soutien dans les domaines des acquisitions, de l'immobilier et de la logistique, afin d'atteindre un degré de standardisation qui soit le plus élevé possible au sein de l'administration fédérale. Ce groupe de travail est un organe permanent, composé d'experts et soumis au comité de direction de la CA, dans les domaines civil et militaire. Il est doté d'un règlement, adopté en novembre 2018, et un directeur a été nommé à sa tête.

La recommandation a été acceptée.

Pour que la recommandation puisse être mise en œuvre, il faut que les bases nécessaires soient créées au niveau de la loi et de l'ordonnance et que le Conseil fédéral ait adopté la stratégie de la Confédération en matière d'acquisitions.

Cinq recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (cf. ch. 4.2.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Approuver et publier le nouveau rapport complet

La Délégation des finances invite le Conseil fédéral:

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

A l'avenir, le Conseil fédéral publiera le rapport complet. Il n'a toutefois pas encore pu le faire pour le rapport 2017, mais le fera à partir de 2019, pour le rapport 2018; les travaux préliminaires nécessaires ont été lancés.

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

La recommandation a été en partie acceptée.
La mise en œuvre est pendante.

Rapport annuel des services d'achat centraux de la Confédération

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

Le Conseil fédéral a chargé la CA de coordonner l'établissement d'un rapport annuel conjoint sur les marchés publics, lequel portera sur les acquisitions au moins des principaux services d'achats centraux (OFCL, armasuisse et OFROU). Un premier rapport conjoint doit paraître en 2019, concernant l'année 2018.

La recommandation a été acceptée.
La mise en œuvre est pendante.

Cinq recommandations de la Délégation des finances du 12 décembre 2017 à l'intention du Conseil fédéral concernant le **contrôle des achats** (cf. ch. 4.2.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Améliorer la qualité des données du contrôle des achats

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

La recommandation est mise en œuvre dans le cadre du programme SUPERB23, qui règle la mise à disposition des nouvelles plates-formes de processus de soutien de l'administration fédérale, notamment pour les procédures d'achat.

La question de la gestion uniforme des données de base est traitée sous l'égide de l'AFF. En outre, plusieurs études liées aux processus de soutien de l'administration fédérale sont menées dans le cadre du programme SUPERB23. L'une d'entre elles porte sur la gestion uniforme des données de base dans l'administration fédérale. Les résultats permettront de définir les données de base pour les procédures d'achat ultérieures dans le nouvel environnement système SAP.

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre est pendante.

Recommandations en suspens: DETEC

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

Avis du département

Etat

Suppression d'une subvention mineure

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

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

C'est pourquoi le DETEC étudie, avec les cantons, l'opportunité de mettre en place une autre solution d'ici 2019 au plus tard afin que la modification nécessaire puisse être effectuée tout en maintenant le niveau de qualité actuel. La dissolution du fonds est aussi une option qui sera examinée dans ce cadre. L'OFEV a entamé les travaux correspondants.

Le DETEC a accepté la recommandation.

La mise en œuvre est pendante.

Recommandations en suspens: Informatique de la Confédération

Recommandation de la Délégation des finances du 5 mars 2014 à l'attention du Conseil fédéral (cf. ch. 4.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Développement du contrôle de gestion en matière informatique

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

Le Conseil fédéral a édicté des directives ad hoc. Pour éviter de diluer les responsabilités, il renonce toutefois à une centralisation du contrôle de gestion.

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

La recommandation a été rejetée.

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

Recommandation de la Délégation des finances du 11 juin 2015 à l'attention du Conseil fédéral concernant l'informatique de la Confédération (cf. ch. 4.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Planification informatique à moyen terme

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

Pour que la planification de l'informatique à moyen et à long termes aboutisse à des règles contraignantes, il faut que les disciplines de planification «gestion stratégique de l'informatique» et «gestion de l'architecture d'entreprise» ainsi que la «gestion du portefeuille des projets informatiques» qui en découle soient opérationnelles et coordonnées entre elles. Ce n'est pas encore le cas fin 2018.

Une «gestion de l'architecture d'entreprise» n'a pas encore été créée à l'échelon de la Confédération. En décembre 2017, le Conseil fédéral a refusé de mettre en place une gestion centralisée du portefeuille des projets informatiques, préférant une gestion harmonisée dans toute l'administration fédérale. Celle-ci constitue elle aussi une condition

La recommandation a été acceptée.

La mise en œuvre est encore différée, faute d'éléments importants pour la planification à moyen terme.

Recommandation de la Délégation des finances du 11 juin 2015 à l'attention du Conseil fédéral concernant l'informatique de la Confédération (cf. ch. 4.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

importante au pilotage de l'informatique à moyen terme. En revanche, il existe un portefeuille informatique complet, développé par les départements dans le Cockpit TIC.

Recommandations de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 concernant la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019 (cf.ch. 4.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Pilotage et gestion centralisés

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

Voir les explications sous «Planification informatique à moyen terme»

La recommandation a été acceptée sur le principe. La mise en œuvre est différée s'agissant de l'architecture informatique au niveau de la Confédération et du rôle de l'UPIC.

Recommandations de la Délégation des finances du 25 septembre 2015 concernant la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019 (cf.ch. 4.1)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Architecture de l'informatique de la Confédération

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

Les mesures demandées par la Délégation des finances sont déjà prévues par la stratégie informatique de la Confédération pour les années 2016 à 2019. La mise en place d'une gestion de l'architecture informatique fédérale, y compris une planification à moyen terme de l'architecture de l'informatique à l'échelon de la Confédération, est cependant différée et ne pourra manifestement pas être totalement réalisée d'ici à 2019.

La recommandation a été acceptée.
La mise en œuvre est différée.

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

Les directives concernant l'architecture d'entreprise n'ont pas encore été adoptées, principalement en raison de divergences de vues au sujet du bénéfice escompté. Actuellement, des réflexions sont menées afin de déterminer comment certains aspects de cette architecture pourraient tout de même être réalisés.

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

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

La date d'une éventuelle révision de l'OIAF dépend des discussions en cours au Conseil fédéral concernant l'image cible pour la numérisation, de la création d'un centre de compétence en matière de cybersécurité et de l'état de la réalisation d'une architecture d'entreprise, entre autres. Aucune date n'a encore été fixée.

La recommandation a été acceptée.
La mise en œuvre est différée.

Recommandation liquidée en 2018

Recommandation de la Délégation des finances du 10 janvier 2018 à l'attention du Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Avis du Conseil fédéral

Etat

Contribution de la Confédération aux cantons au titre des prestations complémentaires à l'AI

La Délégation des finances recommande au chef du DFI de procéder à une révision de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI) d'ici à la fin 2018 au plus tard. Afin d'éviter les résultats contraires au droit, il s'agit de remplacer par une disposition conforme à la loi sur les prestations complémentaires (LPC) la règle actuelle selon laquelle la part de la Confédération est calculée en fonction des chiffres du dernier mois de l'année précédente.

A sa séance du 14 novembre 2018, le Conseil fédéral a décidé de calculer la part de la Confédération aux coûts des prestations complémentaires en fonction des chiffres du mois de mai de l'année en cours et non plus du mois de décembre de l'année précédente. La modification concernée de l'ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Les recommandations ont été acceptées et mises en œuvre dans le sens souhaité par la Délégation des finances.
