



## **Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC)**

**Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion  
des Chambres fédérales relatif à l'avis du Conseil fédéral  
du 25 février 2015 et à l'avis du Contrôle fédéral des finances  
du 24 février 2015**

du 24 juin 2015

---

# Rapport

## 1 Introduction

Le 21 novembre 2014, les Commissions des finances (CdF) et les Commissions de gestion (CdG) ont publié leur rapport concernant le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC)<sup>1</sup>. Elles y ont fait part de leurs résultats, formulant en outre 18 recommandations à l'intention du Conseil fédéral et quatre recommandations à l'intention du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Le Conseil fédéral a adressé son avis aux CdF et aux CdG le 25 février 2015<sup>2</sup> et le CDF le 24 février 2015<sup>3</sup>. Par ailleurs, le directeur du CDF a été invité à expliquer et à préciser l'avis écrit du CDF lors de la séance du groupe de travail INSIEME (GTI) du 25 mars 2015.

Les CdF et les CdG remercient le Conseil fédéral et le CDF pour leurs prises de position ainsi que le directeur du CDF pour sa participation à l'entretien susmentionné.

Le 22 octobre 2014, dans le cadre de la procédure de consultation au sens de l'article 157 de la loi sur le Parlement<sup>4</sup>, le Conseil fédéral ne s'était pas seulement prononcé sur d'éventuelles erreurs dans le projet de rapport et sur des informations confidentielles qui ne devaient pas être publiées: il avait également déjà émis un avis de fond sur certaines conclusions des commissions de surveillance. Conformément à leur pratique, celles-ci ne sont pas entrées en matière sur l'avis de fond exprimé par le Conseil fédéral avant la publication de leur rapport<sup>5</sup>. Dans son avis du 25 février 2015, le Conseil fédéral a rappelé qu'il avait émis un avis de fond dans la réponse qu'il avait rendue dans le cadre de la procédure de consultation. Les éléments de cette réponse qui se rapportent aux recommandations des commissions ont été intégrées dans le présent rapport.

Dans les chapitres qui suivent, les CdF et les CdG prennent position sur les avis du Conseil fédéral et du CDF, en se concentrant sur les points qu'elles estiment essentiels.

- 1 Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 21.11.2014 (rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014)
- 2 Rapport des Commissions des finances et des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 21.11.2014 concernant le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Avis du Conseil fédéral du 25.2.2015
- 3 Prise de position du CDF du 24.2.2015 sur le rapport des Commissions de gestion et des Commissions des finances des Chambres fédérales du 21.11.2014 concernant le projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions
- 4 Loi sur l'Assemblée fédérale du 13.12.2002 (loi sur le Parlement, LParl; RS **171.10**)
- 5 Deux consultations ont lieu concernant un rapport d'enquête de la haute surveillance parlementaire. Conformément à l'art. 157 LParl, l'autorité concernée par l'enquête a le droit de s'exprimer avant l'adoption et la publication du rapport afin de mentionner d'éventuelles erreurs de fond ou d'émettre des réserves quant à la publication de certaines informations. Aux termes de l'art. 158 LParl, l'autorité responsable est invitée à rendre un avis de fond sur les recommandations après l'adoption du rapport par l'organe parlementaire compétent.

## **2 Remarques générales**

### **2.1 Avis du Conseil fédéral**

Au début de son avis, le Conseil fédéral déclare, sous le point consacré au contexte, que le GTI lui a présenté son rapport le 21 novembre 2014 et l'a invité à prendre position sur les constatations et recommandations qui y figuraient. Dans la suite du rapport, il mentionne régulièrement les «recommandations du GTI». Les CdF et les CdG rappellent ici que *le rapport d'enquête relatif à INSIEME a été approuvé par les commissions de haute surveillance des Chambres fédérales* et que celles-ci – et non le GTI – ont adressé leurs recommandations au Conseil fédéral et au CDF.

Les CdF et les CdG constatent avec satisfaction que le Conseil fédéral est disposé à accepter la majeure partie de leurs recommandations et à prendre en considération les possibilités d'amélioration qu'elles proposent. Toutefois, les CdF et les CdG ne sont que partiellement satisfaites des explications fournies par le Conseil fédéral concernant la mise en œuvre de plusieurs recommandations. En particulier, le Conseil fédéral mentionne régulièrement les dispositions préexistantes nouvelles, sans donner de plus amples informations sur leur application. Or, l'enquête des CdF et des CdG a montré que les manquements du projet INSIEME étaient majoritairement dus non pas à une base légale ou à des dispositions manquantes ou insuffisantes, *mais à l'application imparfaite des dispositions existantes*. Pour cette raison, les CdF et les CdG invitent une nouvelle fois le Conseil fédéral à faire en sorte qu'aussi bien les règles en vigueur que celles qu'il y a lieu de créer soient effectivement appliquées.

Dans leur rapport, les commissions étaient par ailleurs arrivées à la conclusion que les informations avaient été diffusées sans que le rôle des destinataires soit pris en considération, ce qui constituait l'un des motifs de l'échec d'INSIEME. Or, le Conseil fédéral ne s'est pas exprimé à ce sujet. Les CdF et les CdG partent du principe qu'une attention adéquate sera accordée à ce problème à l'avenir (HERMES prévoit également des règles en la matière).

### **2.2 Avis du CDF**

Les commissions constatent que le CDF accepte l'essentiel de leurs recommandations et qu'il présente de manière satisfaisante la façon dont il a mis ou compte mettre en œuvre ces recommandations.

### 3 Remarques concernant les recommandations

#### 3.1 **Recommandation 1: gestion et archivage des dossiers<sup>6</sup>**

Les CdF et les CdG prennent acte que le Conseil fédéral, en approuvant l'ordonnance GEVER du 30 novembre 2012<sup>7</sup>, estime avoir créé les bases légales relatives au traitement des documents importants pour les affaires dans des systèmes de gestion électronique des affaires (systèmes GEVER). Elles prennent également note que le Conseil fédéral a l'intention de généraliser l'utilisation des systèmes GEVER dans l'administration fédérale d'ici au 30 juin 2018.

De l'avis des CdF et des CdG, il ne suffit toutefois pas de créer les conditions légales et techniques relatives à la gestion et à l'archivage si ces dernières ne sont pas mises en œuvre de manière systématique et si leur exécution n'est pas rigoureusement surveillée. INSIEME a justement montré que le problème ne résidait pas dans les bases légales – celles-ci étaient déjà claires et suffisantes avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance GEVER, le 1<sup>er</sup> janvier 2013 –, mais dans leur application imparfaite et dans la surveillance lacunaire de leur mise en œuvre<sup>8</sup>. Le Conseil fédéral ne prend pas position sur ce point.

Selon les CdF et les CdG, le Conseil fédéral n'a pas suffisamment reconnu l'existence de ce problème. Les commissions le prient d'accorder, à l'avenir, une importance appropriée à la mise en œuvre des règles précitées. Elles se pencheront dans le cadre d'enquêtes ultérieures sur la mise en œuvre des règles de gestion et d'archivage des dossiers ainsi que sur la surveillance de leur exécution.

#### 3.2 **Recommandation 2: répartition des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations<sup>9</sup>**

Dans leur rapport, les commissions ont montré que, aussi bien au niveau des directeurs d'office qu'au niveau du Département fédéral des finances (DFF), les avis divergeaient concernant la répartition des tâches entre les bénéficiaires de prestations et les fournisseurs de prestations. Les acteurs impliqués ont compris leurs rôles de façons parfois très différentes et il n'a pas été possible de clarifier ces rôles ni de concilier les différents points de vue<sup>10</sup>. Les dispositions des directives sur les proces-

<sup>6</sup> Recommandation 1: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à garantir et à surveiller l'exécution des prescriptions juridiques relatives à la gestion et à l'archivage des dossiers. Il veillera plus particulièrement à garantir que les documents rassemblés permettent de vérifier ultérieurement les activités des unités administratives et d'en rendre compte.»

<sup>7</sup> Ordonnance du 30.11.2012 sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (ordonnance GEVER; RS **172.010.441**)

<sup>8</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 1.4.1, pp. 38 et 39 et chap. 3.4.4.1, p. 65

<sup>9</sup> Recommandation 2: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à définir et à mettre en œuvre une répartition claire et unitaire des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations au sein de l'administration fédérale.»

<sup>10</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 3.5.4.2, pp. 91 à 95, chap. 3.7.4.4, pp. 111 à 113 et chap. 4.4.3.5, pp. 179 à 183

sus TIC et HERMES sont exhaustives et permettent, au niveau opérationnel, de définir les procédures de façon détaillée et d'adopter une marche à suivre systématique. Dans le cas d'INSIEME, elles n'ont toutefois pas contribué à clarifier les rôles des unités administratives concernées au niveau des directions et des départements. L'enquête des CdF et des CdG a clairement montré qu'une réglementation formelle ne permettait pas à elle seule d'assurer une répartition claire des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations.

Les CdF et les CdG prennent acte que le Conseil fédéral accepte la recommandation 2. Elles partagent son avis selon lequel il est nécessaire, dans le cadre de grands projets, que les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations s'entendent sur des réglementations complémentaires qui tiennent compte de la situation spécifique au projet. Elles notent également avec satisfaction que les directives applicables aux projets clés en matière de TIC seront remaniées et que l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) élaborera des instructions détaillées sur la base de ces directives. Toutefois, ces dispositions s'appliqueront exclusivement aux projets clés en matière de TIC. Les CdF et les CdG rappellent qu'il est nécessaire de définir et de mettre en œuvre une répartition des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations également en dehors des projets. Pour ces raisons, elles invitent le Conseil fédéral à définir et à mettre en œuvre une répartition claire et unitaire des tâches entre les bénéficiaires et les fournisseurs de prestations également pour les projets clés ne relevant pas du domaine TIC, et pour l'accomplissement des tâches au sein de l'organisation permanente.

### 3.3 **Recommandation 3: direction de projet**<sup>11</sup>

Le Conseil fédéral estime que les objectifs de la recommandation 3 – à savoir que les fonctions de direction de projet soient assumées par des collaborateurs internes dotés du savoir-faire nécessaire – sont remplis pour la plupart ou que leur mise en œuvre est en cours: en avril 2014, il a chargé l'UPIC de créer un groupe de responsables de projets informatiques expérimentés et, début 2015, les premiers postes ont été mis au concours. En outre, le Conseil fédéral souligne que l'offre de formation et la certification en matière de gestion de projet ont été continuellement développées au cours des années, puis remaniées de façon ciblée pour le nouveau programme de cours 2015. L'offre couvre tous les rôles-clés de la gestion de projet.

Les CdF et les CdG saluent les mesures précitées. Elles sont conscientes que la mise en place d'un groupe de responsables de projets prendra du temps. En ce qui concerne les certificats, les commissions soulignent toutefois explicitement qu'HERMES constitue la norme dans l'administration fédérale et que, par conséquent, ce système doit avoir la priorité sur les autres certifications. Dans ce contexte, elles se réfèrent également au rapport de la Commission de gestion du Conseil des

<sup>11</sup> Recommandation 3: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à veiller à ce que les projets spécifiques et les projets de développement de l'organisation soient dirigés par des collaborateurs de l'administration fédérale, afin que le développement des connaissances en matière de direction de projet au sein de la Confédération puisse être renforcé. La pression exercée sur les crédits de personnel ne doit pas mener à ce que ces fonctions de direction soient imputées à des crédits de biens et services.»

Etats (CdG-E) du 7 octobre 2014 intitulé «Collaborateurs externes de l'administration fédérale»<sup>12</sup>. Bon nombre des recommandations que ce rapport contient et qui ont été acceptées par le Conseil fédéral visent le même objectif.

### 3.4 **Recommandation 4: contrôle de la conformité au droit par les services d'achat centraux**<sup>13</sup>

Les commissions prennent acte que le Conseil fédéral accepte la recommandation 4; elles se félicitent qu'il ait l'intention de spécifier les obligations de contrôle des services d'achat centraux et de renforcer les dispositions relatives à l'octroi de délégations dans le cadre d'une révision totale de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale<sup>14</sup>.

Les CdF et les CdG partent du principe que le Conseil fédéral, en acceptant la recommandation, est revenu sur son intention de déléguer la compétence en matière d'acquisitions informatiques qui dépassent le seuil fixé par l'OMC, dont il avait fait part à la Délégation des finances (DélFin), dans le cadre des mesures visant à accélérer la procédure d'adjudication.

### 3.5 **Recommandation 5: séparation entre l'organisation permanente et l'organisation du projet**<sup>15</sup>

Globalement, le Conseil fédéral accepte la recommandation 5 et reconnaît la nécessité de séparer clairement l'organisation permanente et l'organisation du projet. Concernant la demande des commissions de ne pas désigner les directrices et directeurs d'office comme mandants de projets ou de programmes, il estime toutefois que l'importance du projet et le nombre des unités de l'office concernées justifient parfois que le directeur de l'office soit également le mandant.

Les CdF et les CdG considèrent qu'il est globalement possible et, de plus, judicieux d'opérer une distinction claire entre l'organisation permanente et l'organisation du projet et d'éviter la double casquette directeur/mandant. Elles reconnaissent toutefois que des exceptions existent, pour lesquelles il peut s'avérer adéquat que le plus haut niveau hiérarchique de l'office soit également le mandant. C'est notamment le cas pour les grands projets de réorganisation et, dans certaines circonstances, pour

<sup>12</sup> FF 2015 3311

<sup>13</sup> Recommandation 4: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à s'assurer que les services d'achat centraux contrôlent comme il se doit que les dispositions du droit des marchés publics sont bien respectées. Il s'assure également que ces services appliquent de manière restrictive la délégation de la compétence d'acquisition quant aux prestations informatiques.»

<sup>14</sup> Ordonnance du 24.10.2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP; RS 172.056.15)

<sup>15</sup> Recommandation 5: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte qu'il y ait une séparation entre l'organisation permanente et l'organisation du projet pour ce qui est de la gestion et de la surveillance des projets au sein de l'administration fédérale. Elles lui recommandent en particulier de ne pas désigner de directeurs d'office en tant que mandants (selon HERMES) de projets ou de programmes.»

d'autres projets ayant une portée stratégique majeure<sup>16</sup> ou lors de la participation de cantons. Lorsque, dans de tels cas exceptionnels, le directeur de l'office est également le mandant, le département doit prêter une attention particulière à ces projets dans le cadre de sa fonction de surveillance.

### 3.6 **Recommandation 6: fonctions de surveillance dévolues aux secrétariats généraux**<sup>17</sup>

Les CdF et les CdG prennent acte que le Conseil fédéral n'accepte ni ne rejette la recommandation. Au lieu de prendre position, il cite l'avis des départements. Les commissions estiment que le point de vue supérieur du Conseil fédéral aurait dû être exposé, et non l'avis des départements.

Les départements estiment que les instruments de surveillance existants sont suffisamment efficaces et se contentent de citer HERMES à cet effet. Il apparaît pourtant peu judicieux de mentionner HERMES en ce qui concerne la fonction de surveillance des secrétariats généraux, étant donné que – comme le Conseil fédéral le dit lui-même – HERMES ne leur attribue aucun rôle. En outre, par nature, la méthode de gestion de projet HERMES n'est valable que pour les projets.

La fonction de surveillance des départements porte sur la gestion des unités administratives qui leur sont rattachées. Les secrétariats généraux assument les tâches de surveillance que leur confient les chefs de département, en se fondant sur leurs instructions. Peu importe la forme d'organisation sous laquelle les activités administratives sont exercées. Le fait qu'HERMES ne mentionne pas les chefs de département et les secrétariats généraux ne libère pas ces derniers de leurs responsabilités en matière de surveillance. Pour que ceux-ci puissent exercer cette surveillance, il n'est donc pas non plus nécessaire d'adapter HERMES. La présence des secrétariats généraux au sein des comités de projet ou des comités de programme peut être un moyen efficace d'exercer la surveillance départementale, dans la mesure où elle permet de garantir la transmission des informations; toutefois, elle ne doit pas mener à impliquer les secrétariats généraux dans la responsabilité du projet. Pour éviter que des difficultés ne surgissent concernant la délimitation des rôles, les CdF et les CdG

<sup>16</sup> Les CdF et les CdG estiment malgré tout que le directeur de l'AFC n'aurait pas dû être le mandant d'INSIEME. Il est vrai qu'INSIEME a pu contenir des éléments d'un projet de réorganisation (notamment les projets Avant-projet INSIEME, INSIEME Base et Fitin 1-3). Toutefois, ces projets ont été clos lors de la première phase (soit jusqu'à la fin 2007). Par la suite, INSIEME est devenu un projet purement informatique. Ceci explique pourquoi la position de mandant aurait dû se trouver à un niveau inférieure à celui du directeur d'office, comme par exemple au niveau du directeur adjoint. La séparation entre la fonction de directeur et celle de mandant a l'avantage de laisser, au sein de l'unité administrative, une position hiérarchique capable de prendre des décisions et à laquelle il est possible d'en référer en cas de procédure d'escalade.

<sup>17</sup> Recommandation 6: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte que les départements élaborent et appliquent un concept commun de surveillance basé sur des outils standards. Il s'agira notamment de fixer des critères sur lesquels ils se baseront pour décider si une représentation des secrétariats généraux au sein des comités de projet ou des comités de programme s'impose ou non. Il s'agira également de définir le rôle des représentants des secrétariats généraux au sein des comités de projet ou des comités de programme.»

demandent au Conseil fédéral de veiller à ce que la transmission des informations soit, dans la mesure du possible, garantie autrement que par la présence des secrétariats généraux au sein des comités. Les commissions ne remettent absolument pas en cause le fait que, dans certains cas précis, il puisse se révéler judicieux d'attribuer un rôle (au sens de HERMES) à des représentants du secrétariat général concerné; toutefois, le cas échéant, ces représentants doivent aussi endosser la responsabilité de projet correspondante. Dans un tel cas, la responsabilité de surveillance continue évidemment d'incomber au département.

Dans son avis, le Conseil fédéral déclare être conscient de la nécessité de prendre des mesures concernant la surveillance constante et systématique qu'il est tenu d'exercer en vertu de l'article 8, alinéa 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>18</sup>; il précise qu'il a lancé des travaux correspondants. Les CdF et les CdG partent du principe que la notion de «surveillance exercée par le Conseil fédéral» englobe aussi la fonction de surveillance des départements, y compris la fonction de surveillance que les chefs de département délèguent aux secrétariats généraux<sup>19</sup>.

Les CdF et les CdG soutiennent la volonté du Conseil fédéral d'aborder la question de la surveillance systématique de façon approfondie. Comme lui, elles considèrent qu'il y a lieu de régler clairement les tâches, les compétences et les responsabilités. Les commissions ont émis plusieurs recommandations allant dans ce sens. Dans ce contexte, elles sont d'avis que le Conseil fédéral, en mettant en œuvre la recommandation 6, doit garantir la disponibilité des ressources nécessaires à l'exercice de la surveillance. En outre, elles rappellent le principe mentionné dans le rapport INSIEME selon lequel la secrétaire générale ou le secrétaire général ne doit pas exercer de responsabilité hiérarchique sur des offices<sup>20</sup>.

Dans sa réponse à la consultation du 22 octobre 2014, le Conseil fédéral constate une tendance à attribuer de larges responsabilités et compétences en matière de surveillance à tous les acteurs concernés. Selon lui, cela comporte le risque que chacun rejette la responsabilité sur autrui; de plus, cela inciterait les personnes impliquées à rester à l'écart des projets<sup>21</sup>. Les explications fournies dans le rapport INSIEME des CdF et des CdG sont toutefois conformes aux responsabilités et aux devoirs de surveillance prévus par la loi; il ne saurait être question de modifier les responsabilités et d'étendre les devoirs de surveillance.

Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à les informer des travaux relatifs à la surveillance qu'il doit exercer.

<sup>18</sup> Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

<sup>19</sup> Les CdF et les CdG partent du principe que l'élaboration d'une directive interne relative à la surveillance, évoquée par le responsable des ressources du DFF (depuis 2008) devant le GTI, fait partie des travaux susmentionnés (cf. procès-verbal de la séance du GTI du 14.3.2014, p. 17 [responsable des ressources du DFF depuis 2008]).

<sup>20</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 4.4.1.1, p. 147

<sup>21</sup> Réponse du Conseil fédéral à la procédure de consultation de l'administration du 22.10.2014, p. 9

### 3.7 **Recommandation 7: contrôle, à l'échelon des départements, de la mise en œuvre des recommandations du CDF**<sup>22</sup>

Les CdF et les CdG prennent acte que le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à instaurer un «contrôle, à l'échelon des départements, de la mise en œuvre des recommandations du CDF». Dans son avis, le Conseil fédéral souligne toutefois que le contrôle vise à garantir que les services compétents examinent les recommandations et décident *si* celles-ci sont mises en œuvre. Cette conception du contrôle de la mise en œuvre ne correspond pas à l'objectif des CdF et des CdG.

Il y a lieu de rappeler les faits suivants: contrairement à ce qui avait été convenu avec le CDF et sans que le département en ait eu connaissance, une grande partie des recommandations relatives à INSIEME acceptées par le directeur de l'AFC n'ont pas été mises en œuvre<sup>23</sup>.

Le contrôle, à l'échelon des départements, de la mise en œuvre des recommandations du CDF, demandé par les CdF et les CdG<sup>24</sup>, porte sur les recommandations du CDF acceptées par les unités administratives concernées. Ce contrôle exercé au niveau du département est un instrument de surveillance qui permet de garder une vue d'ensemble sur l'état de la mise en œuvre des recommandations. Lorsqu'une recommandation est rejetée, celle-ci n'entre pas dans la procédure de contrôle de la mise en œuvre.

Les commissions prennent acte que le CDF est en contact avec l'administration et la DélFin dans le cadre du projet «Empfehlungscontrolling-plus (EC+)» afin de créer un système commun accessible à tous les acteurs impliqués. Par conséquent, il ne sera possible de procéder à une appréciation finale de la situation qu'ultérieurement (cf. également les considérations relatives à la recommandation 17).

### 3.8 **Recommandation 8: transfert du savoir lors des passations de pouvoir**<sup>25</sup>

Les CdF et les CdG se félicitent que l'«aide-mémoire destiné aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération» soit complété par une réglementation et une liste de contrôle visant à garantir la continuité des activités lors des passations de pouvoir. Elles considèrent que cela constitue un instrument adéquat.

<sup>22</sup> Recommandation 7: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à mettre en place, à l'échelon des départements, un système visant à contrôler la mise en œuvre des recommandations du CDF.»

<sup>23</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 4.4.2.5, pp. 161 à 164

<sup>24</sup> Les CdF et les CdG rappellent à cet égard la procédure mentionnée dans le rapport INSIEME concernant l'acceptation ou le rejet des recommandations du CDF (cf. rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 6.2.2, p. 227).

<sup>25</sup> Recommandation 8: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte qu'ait lieu, lors de changements à la tête d'un département, une passation de pouvoir qui garantisse la continuité de l'activité. Le transfert du savoir doit notamment être garanti grâce à la transmission de l'ensemble de la documentation ayant trait aux principaux objets traités par le département.»

Toutefois, elles soulignent là aussi que l'existence d'une règle ne garantit pas son application.

### **3.9 Recommandation 9: coopération et coordination des activités au sein des départements et entre les départements<sup>26</sup>**

Les CdF et les CdG se félicitent que le Conseil fédéral soit disposé à accepter la recommandation 9 et à accorder une plus grande importance à la coopération et à la coordination au sein des départements et entre les départements. Elles soutiennent en outre les mesures mentionnées par le Conseil fédéral (notamment dans le domaine de la formation des cadres et de la collaboration entre les unités). Elles partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel la création d'une culture de collaboration ne peut pas être décrétée. Cependant, il y a lieu d'exiger activement que les différentes parties prenantes collaborent entre elles, en créant et en institutionnalisant les structures requises, notamment dans le domaine informatique (cf. également les considérations relatives à la recommandation 10).

### **3.10 Recommandation 10: définition des responsabilités en matière de TIC<sup>27</sup>**

Le Conseil fédéral estime que la répartition générale des tâches et des compétences est clairement explicitée dans l'actuelle ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF)<sup>28</sup> et considère par conséquent qu'un contrôle général de l'OIAF n'est pas nécessaire. Le Conseil fédéral a également informé les commissions de haute surveillance que le CDF réalisait actuellement une vérification de l'efficacité de l'OIAF et qu'en cela, il était déjà tenu compte des desiderata de la recommandation. Les commissions de haute surveillance estiment que, malgré le fait que le Conseil fédéral rejette cette recommandation, le but de celle-ci sera vraisemblablement atteint, via la vérification que mène actuellement le CDF sur cette thématique.

<sup>26</sup> Recommandation 9: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte que la coopération et la coordination des activités au sein des départements et entre les départements deviennent une priorité. Il est particulièrement nécessaire d'améliorer la coopération entre les offices spécialisés et les offices assumant des activités interdépartementales et d'accorder davantage d'importance à la culture de la collaboration au sein de l'administration fédérale. Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à leur soumettre une liste des mesures prévues en la matière.»

<sup>27</sup> Recommandation 10: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à vérifier si la nouvelle OIAF a mené, dans les faits, à une clarification suffisante de la définition et de la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités de tous les organes impliqués dans la gestion, le pilotage ou la surveillance des TIC et, le cas échéant, à prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que ces responsabilités sont bien définies.»

<sup>28</sup> Ordonnance du 9.12.2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale, OIAF; RS 172.010.58)

Les commissions de haute surveillance prennent également note que le Conseil fédéral s'engage à examiner les mesures nécessaires à prendre, au cas où des manquèments seraient constatés par le CDF. Elles se montreront donc particulièrement attentives aux résultats de la vérification de l'efficacité de l'OIAF menée par le CDF et se baseront sur ces derniers pour vérifier la mise en œuvre de la recommandation.

### **3.11                   Recommandation 11: information du Conseil fédéral par le CDF<sup>29</sup>**

Dans son avis, le Conseil fédéral a reconnu qu'il existait un potentiel d'optimisation en matière de possibilités de contact entre le CDF et lui-même. Il a présenté aux commissions de haute surveillance deux options de mise en œuvre de la recommandation.

Les commissions de haute surveillance expriment leur reconnaissance au Conseil fédéral pour ses propositions d'améliorations constructives et se réjouissent de l'acceptation de leur recommandation.

Les CdF et les CdG n'expriment pas de préférence concernant les options proposées par le Conseil fédéral. Elles estiment que les deux variantes vont dans le sens des améliorations souhaitées. Elles prient néanmoins le Conseil fédéral de les informer de la ou des solutions qu'il décidera de mettre en place.

### **3.12                   Recommandation 12: compétences de l'UPIC<sup>30</sup>**

Le Conseil fédéral a rejeté cette recommandation. Pour ce dernier, l'UPIC possède en principe les compétences nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. De plus, les nouveaux outils et processus qui ont été introduits depuis l'arrêt du projet INSIEME ont permis l'amélioration du déroulement des projets TIC<sup>31</sup>.

Les commissions de haute surveillance relèvent que le Conseil fédéral a pris des mesures qui vont dans le bon sens. Elles sont cependant d'avis que les nouveaux outils et processus sont encore trop récents pour pouvoir être évalués. En outre, elles constatent que le Conseil fédéral n'a pas pris position concernant la façon de garantir que les informations qui seront transmises à l'UPIC – et donc dans un deuxième temps au Conseil fédéral – soient fiables et complètes, permettant ainsi à l'UPIC de remplir de manière optimale sa fonction de préparation des affaires du Conseil fédéral relatives aux TIC<sup>32</sup>. L'audit du directeur du CDF par le GTI a permis aux

<sup>29</sup> Recommandation 11: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à rencontrer régulièrement la direction du CDF en vue d'être informé sur les révisions en suspens importantes. Il prend les mesures nécessaires pour que le CDF ait un accès privilégié auprès de lui ou auprès de ses délégations.»

<sup>30</sup> Recommandation 12: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à s'assurer que l'UPIC bénéficie des compétences nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.»

<sup>31</sup> Dans son avis, le Conseil fédéral a abordé la question de la décentralisation des compétences en matière de gestion des TIC. Les commissions de haute surveillance tiennent à préciser que cette thématique n'a jamais fait partie des sujets abordés par l'enquête INSIEME. Elles ne prennent donc pas position sur ce point.

<sup>32</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 5.4.1.3, pp. 205 et 206

commissions de haute surveillance de s'assurer que cette thématique sera aussi traitée dans l'évaluation qui mène actuellement le CDF sur l'efficacité de l'OIAF (cf. recommandation 10)<sup>33</sup>. Elles analyseront donc de manière détaillée les conclusions qui ressortiront de cette évaluation.

### **3.13                   Recommandation 13: responsabilité en matière d'octroi de dérogations relatives aux prescriptions informatiques<sup>34</sup>**

L'inspection INSIEME a montré que la procédure de dérogation aux standards obligatoires, tel HERMES, n'était pas toujours correctement appliquée. Les commissions de haute surveillance prennent note que, pour le Conseil fédéral, la recommandation 13 est déjà réalisée suite à l'entrée en vigueur, le 19 février 2013, des directives du DFF concernant la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale [DMOIAF].

Les commissions de haute surveillance comprennent lesdites directives comme suit:

Les demandes d'exceptions aux standards édictés par l'UPIC déposées par des unités administratives doivent être adressées directement à cette dernière (art. 17, al. 1, let. e, OIAF), sauf au cas où l'UPIC aurait délégué cette compétence de décision (art. 17, al. 4, OIAF). Dans ce cas, c'est à l'unité à laquelle cette compétence a été déléguée de décider si elle accorde la dérogation. Les unités administratives doivent soumettre à leur propre département – ou à la Chancellerie fédérale si l'unité est rattachée à celle-ci – les demandes de dérogation aux standards fédéraux subordonnés à la stratégie de la Confédération en matière de TIC, c'est-à-dire édictés par l'UPIC. Ces demandes doivent être accompagnées de tous les documents pertinents. L'organe concerné décide alors si la demande de dérogation sera transférée à l'UPIC (ch. 4.3 DMOIAF).

Le Conseil fédéral décide des dérogations aux standards qu'il a lui-même édictés (art. 14 let. h, OIAF). Les demandes de dérogations aux standards édictés par le Conseil fédéral doivent être transmises directement à ce dernier.

<sup>33</sup> Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, p. 17

<sup>34</sup> Recommandation 13: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à clarifier les différentes responsabilités dans le cadre de la procédure de demande de dérogation relative aux prescriptions informatiques et de définir pour quelles normes et quels standards les demandes doivent être adressées à l'UPIC ou au Conseil fédéral. L'objectif est de réduire la complexité de cette procédure.»

### **3.14                      Recommandation 14: regroupement des standards et normes<sup>35</sup>**

Le Conseil fédéral a informé les commissions de haute surveillance dans son avis du 25 février 2015 qu'il était disposé à accepter cette recommandation. Il estime que celle-ci est déjà partiellement mise en œuvre, notamment par le remaniement des normes et standards réalisé sous la direction de l'UPIC, qui devrait être achevé en 2015. Les commissions de haute surveillance se réjouissent de ces mesures et espèrent qu'elles permettront une harmonisation de la gestion des TIC au sein de la Confédération.

Néanmoins, les commissions de haute surveillance ne se montrent que partiellement satisfaites par la réponse du Conseil fédéral. En effet, ce dernier n'a pas donné d'explications concernant la deuxième partie de la recommandation, à savoir comment il comptait s'assurer que ces normes et standards soient appliqués par l'ensemble de l'administration. Or, l'inspection INSIEME a montré qu'il existait encore des manquements dans ce domaine<sup>36</sup>. Les CdF et les CdG invitent une nouvelle fois le Conseil fédéral à veiller à ce que les différents standards et normes informatiques soient connus et appliqués au sein de l'administration fédérale.

### **3.15                      Recommandation 15: procédure d'octroi en matière de crédits TIC<sup>37</sup>**

Dans leur inspection, les commissions de haute surveillance ont constaté que les organes chargés d'attribuer les crédits relatifs aux projets TIC ne bénéficiaient pas toujours de toutes les informations nécessaires; elles ont donc recommandé au Conseil fédéral d'exiger que l'ensemble des informations indispensables à la bonne appréciation des propositions de crédits TIC lui soient soumises<sup>38</sup>.

Dans son avis du 25 février 2012, le Conseil fédéral a informé les commissions de haute surveillance qu'il était disposé à accepter partiellement la recommandation 15. Le Conseil fédéral a annoncé qu'il mettrait en œuvre, d'ici mi-2015, une série de mesures (mise à jour des directives existantes et nouvelles instructions en la matière) visant à améliorer la situation actuelle.

Les commissions de haute surveillance estiment que la mise en œuvre de ces nouvelles directives répond à leur demande de voir le Conseil fédéral mieux informé sur les crédits de projets TIC traités de manière centralisée.

<sup>35</sup> Recommandation 14: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à procéder à un regroupement des différents standards et normes en matière informatique. Ce faisant, il s'assure que ceux-ci correspondent aux normes propres à d'autres domaines (par ex. aux normes en matière de marchés publics). Le Conseil fédéral veille également à ce que ces standards et normes soient connus et appliqués au sein de la Confédération.»

<sup>36</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 5.4.3.2, pp. 216 à 218

<sup>37</sup> Recommandation 15: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à exiger que les informations nécessaires à la bonne observation des crédits de croissance TIC lui soient soumises.»

<sup>38</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 5.4.3.2, pp. 219 et 220

Néanmoins, concernant les crédits traités de manière non centralisée, le Conseil fédéral mentionne uniquement le cas des crédits traités dans le cadre du budget ou dans le cadre de crédits complémentaires. Il ne donne par contre aucune indication concernant les crédits d'engagement qui seraient transmis au Parlement par un message séparé. Or, le Conseil fédéral est aussi tenu de s'informer correctement au sujet de tels crédits avant de transmettre les messages correspondants au Parlement, même lorsque lesdits crédits sont engagés de manière décentralisée. Les CdG et les CdF attendent donc que le Conseil fédéral exige ici aussi toutes les informations nécessaires à l'appréciation des demandes de crédit.

À l'avenir, les CdF examineront systématiquement l'état d'information du Conseil fédéral lors du traitement des futures demandes de crédits.

### **3.16                      Recommandation 16: critères de sélection des risques<sup>39</sup>**

Les commissions de haute surveillance ont constaté durant leur inspection que la gestion des risques n'était pas toujours considérée avec suffisamment de sérieux par les offices et que les critères de sélection des risques n'étaient pas toujours appropriés<sup>40</sup>. Le Conseil fédéral accepte de prendre en considération la recommandation émise par les CdF et les CdG, bien qu'il la considère comme déjà réalisée aujourd'hui.

Les commissions de haute surveillance notent positivement les nouvelles directives applicables aux projets clés en matière de gestion des risques; elles regrettent néanmoins l'absence de mesures pour les projets n'entrant pas dans cette catégorie. De plus, les CdF et les CdG notent que le Conseil fédéral n'a pas pris position sur plusieurs questions relatives à la thématique de la gestion des risques, notamment concernant le fait que les offices, dans le cadre du projet INSIEME, n'ont pas tenu compte des risques liés à la réputation et aux processus opérationnels avec suffisamment de sérieux.

Elles se montreront donc particulièrement attentives à cette thématique dans le futur et contrôleront l'amélioration de la prise en compte des risques TIC, notamment dans le cadre du groupe de travail «Reporting sur les risques Conseil fédéral».

<sup>39</sup> Recommandation 16: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à s'assurer que les thématiques liées aux TIC sont bien intégrées dans la gestion des risques de la Confédération. Il devra aussi veiller à ce que la sélection des risques majeurs se base aussi sur l'importance et les conséquences des projets et non seulement sur leurs coûts.»  
<sup>40</sup> Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 5.4.4.2, pp. 221 à 223

### 3.17 **Recommandation 17: hiérarchisation des recommandations du CDF<sup>41</sup>**

Les CdF et les CdG prennent acte que le CDF accepte la recommandation, dont la mise en œuvre est prévue dans le cadre du projet en cours «Empfehlungscontrolling-plus (EC+) du CDF».

Dans son avis, le CDF souligne qu'il souhaite limiter le champ d'application de la recommandation des commissions à ses recommandations importantes. A la séance du GTI du 25 mars 2015, le directeur du CDF a précisé cette remarque: il a expliqué que le CDF avait l'intention de maintenir sa pratique qui consistait à hiérarchiser ses recommandations pour chacun de ses contrôles; toutefois, en complément à cela, le CDF introduira le système de hiérarchisation des recommandations et des contestations recommandé par les CdF et les CdG, qui est fondé sur des critères indépendants des différents contrôles. Ainsi, à l'avenir, le CDF désignera spécifiquement les recommandations auxquelles le Conseil fédéral, les organes de surveillance et les organes de haute surveillance parlementaire devraient prêter une attention particulière<sup>42</sup>.

La mise en œuvre prévue par le CDF, telle que l'a présentée le directeur du CDF lors de la séance, tient compte des demandes formulées dans la recommandation. Les CdF et les CdG soutiennent l'approche adoptée par le CDF.

La DélFin est représentée par son président au sein du groupe de travail chargé du projet «Empfehlungscontrolling-plus (EC+)». Elle examinera le résultat de la mise en œuvre et en informera les CdF et les CdG.

### 3.18 **Recommandation 18: recours plus fréquent à l'article 15, alinéa 3, LCF<sup>43</sup> par le CDF<sup>44</sup>**

Les CdF et les CdG prennent acte que le CDF déclare avoir totalement mis en œuvre la recommandation 18 et qu'il a appliqué cinq fois l'article 15, alinéa 3, LCF en 2014<sup>45</sup>, un chiffre nettement supérieur à celui des années précédentes<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Recommandation 17: «Les CdF et les CdG invitent au CDF à définir, en collaboration avec des représentants des offices, des départements et de la DélFin, un système de hiérarchisation de ses recommandations et de ses contestations qui soit fondé sur des critères uniformes et indépendants des différents contrôles, et à appliquer ce système de manière systématique.»

<sup>42</sup> Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, p. 8

<sup>43</sup> Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS **614.0**)

<sup>44</sup> Recommandation 18: «Les CdF et les CdG recommandent au CDF de modifier sa pratique concernant l'art. 15, al. 3, LCF de façon à appliquer systématiquement cet article, lorsqu'il constate non seulement d'importantes lacunes dans la gestion financière mais aussi dans la gestion des affaires, indépendamment de l'urgence de la situation.»

<sup>45</sup> Les informations transmises par le CDF en 2014 conformément à l'art. 15, al. 3, LCF concernent des manquements importants constatés au sein de la Centrale de compensation, de l'Administration fédérale des contributions, de la Commission pour la technologie et l'innovation, du Fonds de désaffectation et de gestion des déchets nucléaires et de l'Office fédéral des migrations (rapport annuel 2014 du CDF, p. 57).

<sup>46</sup> Entre 2001 et 2013, le CDF n'a appliqué que deux fois l'art. 15, al. 3, LCF (rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, p. 261; rapport annuel 2013 du CDF, p. 41).

Selon les explications données oralement par le directeur du CDF à la séance du GTI du 25 mars 2015, le CDF applique désormais l'article 15, alinéa 3, LCF indépendamment de l'urgence de la situation<sup>47</sup>, y compris lorsqu'il constate d'importants manquements dans la gestion des affaires<sup>48</sup>. Ainsi, il tient compte pleinement de la recommandation des CdF et des CdG.

### **3.19                   Recommandation 19: mention systématique des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes dans les rapports annuels du CDF<sup>49</sup>**

Les CdF et les CdG prennent acte que le CDF accepte la recommandation et qu'il entend la mettre en œuvre pour la première fois dans le rapport annuel 2015.

Les commissions de haute surveillance demandent que le CDF mette en œuvre cette recommandation conformément aux explications contenues dans leur rapport du 21 novembre 2014<sup>50</sup>. Les explications fournies oralement par le directeur du CDF à la séance du GTI du 25 mars 2015 n'indiquent toutefois pas clairement si le CDF interprète la notion de «recommandation pendante importante» («révision en suspens») de la même façon que les CdF et les CdG<sup>51</sup>. Les commissions de haute surveillance soulignent que la notion de «recommandation pendante importante» n'englobe pas uniquement les recommandations importantes dont le délai de mise en œuvre a déjà expiré, mais toutes les recommandations importantes en suspens. Par conséquent, les rapports annuels doivent mentionner, en tant que recommandations pendantes («révisions en suspens»), toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé qui n'ont pas été mises en œuvre, indépendamment de leur délai de mise en œuvre<sup>52</sup>.

Les CdF et les CdG estiment qu'une condition préalable à une mise en œuvre adéquate de la recommandation est l'application appropriée du cinquième point des

47 Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, p. 9

48 Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, p. 11

49 Recommandation 19: «Les CdF et les CdG recommandent au CDF de mentionner systématiquement les recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes – c'est-à-dire toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé qui n'ont pas été mises en œuvre – dans ses rapports annuels (art. 14, al. 3, LCF).»

50 Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, pp. 279 et 280, et 5<sup>e</sup> point des motions des CdF et des CdG «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF» du 21.11.2014 (14.4009 et 14.4010)

51 Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, p. 14: «Désormais, le CDF écrira une lettre aux chefs de départements ou au Conseil fédéral chaque année en automne afin de leur communiquer les recommandations pendantes et de les informer que celles-ci seront mentionnées dans le rapport annuel suivant si rien n'est entrepris d'ici la fin de l'année concernée.» (directeur du CDF) [trad.]

52 Rapport des CdF et des CdG du 21.11.2014, chap. 6.6.10, p. 278

motions qu'elles ont déposées le 21 novembre 2014<sup>53</sup>. Dans leur rapport, elles ont demandé que le CDF s'assure à l'avenir de la plausibilité des informations relatives à l'état de la mise en œuvre des recommandations importantes que les offices lui transmettent chaque année ainsi qu'à l'échéance du délai de mise en œuvre. Dans le cadre de la consultation du 20 octobre 2014, le CDF a critiqué cette demande: selon lui, des contrôles de suivi annuels systématiques seraient alors nécessaires<sup>54</sup>. Les CdF et les CdG soulignent qu'il ne s'agirait en aucun cas d'effectuer des contrôles de suivi annuels systématiques, mais de s'assurer de la plausibilité des informations obtenues. Elles invitent le CDF à continuer à déterminer de quelle manière il pourrait procéder de façon appropriée à un tel examen.

La DélFin, à qui les rapports annuels du CDF sont adressés<sup>55</sup>, contrôlera la mise en œuvre de la recommandation 19 et informera les CdF et les CdG de ses constatations.

### 3.20 **Recommandation 20: prise en compte, dans le cadre de la gestion des risques de la Confédération, des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes<sup>56</sup>**

Les CdF et les CdG prennent acte que le Conseil fédéral est disposé à mettre en œuvre la recommandation. Elles notent avec satisfaction que le service de coordination «Gestion des risques» élaborera une procédure concrète à l'été 2015, en collaboration avec le CDF.

Les commissions partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel les recommandations du CDF dont il a rejeté la mise en œuvre ne doivent pas être intégrées dans la gestion des risques. Elles partent du principe que le Conseil fédéral tient systématiquement compte du facteur de risque lorsqu'il décide d'accepter ou de rejeter une recommandation du CDF et qu'il s'efforcera de ne pas rejeter une recommandation visant à réduire les principaux risques pour la Confédération<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> 5<sup>e</sup> point des motions des CdF et des CdG «Surveillance exercée par le CDF. Modification de la LCF» du 21.11.2014 (14.4009 et 14.4010): «Le Conseil fédéral est chargé de présenter à l'Assemblée fédérale un projet de révision de la LCF selon lequel les unités administratives sont tenues de rendre compte au CDF, chaque année et à l'échéance du délai imparti, de l'état de la mise en œuvre des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes – c'est-à-dire toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé qui n'ont pas été mises en œuvre; par ailleurs, il y a lieu de remplacer dans le texte français de la LCF le terme «révisions en suspens» à l'article 14 alinéas 3 et 4 LCF.»

<sup>54</sup> Lettre du CDF au GTI du 20.10.2014, ch. 6.6.9.1, pp. 4 et 5

<sup>55</sup> Art. 14, al. 3, LCF

<sup>56</sup> Recommandation 20: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à veiller à ce que les comptes rendus annuels du CDF au sujet des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes – c'est-à-dire toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé qui n'ont pas été mises en œuvre – soient intégrés à la politique de gestion des risques de la Confédération ainsi qu'aux rapports annuels sur les risques que le Conseil fédéral présente aux CdG.»

<sup>57</sup> Il s'agit des «principaux risques» visés au ch. 5, al. 2, let. a, des instructions du 24.9.2010 sur la politique de gestion des risques menée par la Confédération.

Par ailleurs, les CdF et les CdG se rallient à l'avis du Conseil fédéral selon lequel les recommandations en suspens ne doivent pas être considérées automatiquement comme des risques.

### 3.21 **Recommandation 21: avis et assistance du CDF**<sup>58</sup>

Les CdF et les CdG prennent acte que le CDF rejette la recommandation 21.

Lors de la séance du GTI du 25 mars 2015, le directeur du CDF a justifié ce rejet en invoquant notamment l'importante charge de travail liée à une mise en œuvre de cette recommandation: selon lui, le CDF devrait alors éplucher systématiquement tous les objets, dans le cadre de la consultation des offices, afin d'identifier ceux qui sont directement liés à des recommandations pendantes importantes. Le CDF considère que cette approche est non économique<sup>59</sup>.

En vertu de la pratique actuelle, le CDF participe à la consultation des offices au cas par cas. En 2013 par exemple, il s'est exprimé sur 18 objets<sup>60</sup>. Il prévoit de maintenir cette pratique à l'avenir<sup>61</sup>.

A la séance du GTI du 25 mars 2015, le directeur du CDF a demandé qu'un chapitre «Recommandations du CDF en suspens» soit inclus dans les projets soumis aux offices lors de la consultation et dans les propositions que les départements adressent au Conseil fédéral. Les offices devraient y énumérer et évaluer eux-mêmes les recommandations du CDF en suspens liées à l'objet concerné par la consultation. Le CDF estime que cette solution est plus efficace<sup>62</sup>.

Les CdF et les CdG se rallient à la demande du CDF. Elles estiment que celle-ci constitue une alternative réalisable, économique et judicieuse à leur recommandation. Elles demandent que le Conseil fédéral examine cette possibilité et la mette en œuvre en coordonnant ses travaux avec le CDF (cf. recommandation 22).

<sup>58</sup> Recommandation 21: «Les CdF et les CdG recommandent au CDF de rendre systématiquement un avis, dans le cadre de la consultation des offices, au sujet des recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes – c'est-à-dire de toutes les recommandations du niveau d'importance le plus élevé qui n'ont pas été mises en œuvre. Les recommandations pendantes («révisions en suspens») importantes doivent faire l'objet d'une communication aux CdF et à la DélFin dans le cadre de l'examen des crédits et de la préparation du budget.»

<sup>59</sup> Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, pp. 14 à 16

<sup>60</sup> Rapport annuel 2013 du CDF, p. 42

<sup>61</sup> Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, p. 15

<sup>62</sup> Procès-verbal de la séance du GTI du 25.3.2015, p. 16 (cf. également lettre du CDF au GTI du 20.10.2014, ch. 6.6.11.1, p. 5)

### 3.22 **Recommandation 22: mention des avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices**<sup>63</sup>

Les CdF et les CdG se félicitent que le Conseil fédéral ait chargé la Chancellerie fédérale de modifier les Directives sur les affaires du Conseil fédéral de telle sorte qu'elles mentionnent expressément l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>64</sup>.

Comme elles l'ont indiqué concernant la recommandation 21, les commissions soutiennent la proposition du CDF d'inclure un chapitre «Recommandations du CDF en suspens» dans les projets soumis aux offices lors de la consultation et dans les propositions que les départements adressent au Conseil fédéral. Elles invitent ce dernier à mettre en œuvre la recommandation 22 en ce sens, en coordonnant ses travaux avec le CDF.

<sup>63</sup> Recommandation 22: «Les CdF et les CdG invitent le Conseil fédéral à faire en sorte que tous les avis exprimés par le CDF dans le cadre de la consultation des offices figurent systématiquement dans les propositions que les départements adressent au Conseil fédéral.»

<sup>64</sup> Art. 4, al. 2, de l'ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS **172.010.1**): «Les divergences doivent être éliminées dans la mesure du possible au cours de la consultation des offices; le département responsable fait rapport au Conseil fédéral à ce sujet.»

---

## 4 Conclusions

Les CdF et les CdG mettent un terme à leur inspection par le présent rapport. Le groupe de travail INSIEME sera dissous. Les organes de haute surveillance procéderont à un contrôle de suivi dans deux ans environ, si elles l'estiment judicieux, afin de vérifier l'état de la mise en œuvre de leurs recommandations.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, l'expression de notre haute considération.

24 juin 2015

Au nom des Commissions des finances et des  
Commissions de gestion des Chambres fédérales

Le président de la CdF-N: Leo Müller, conseiller national

Le président de la CdF-E: Hans Altherr, conseiller aux Etats

Le président de la CdG-N: Rudolf Joder, conseiller national

Le président de la CdG-E: Hans Hess, conseiller aux Etats

Le président du groupe de travail INSIEME:  
Paul Niederberger, conseiller aux Etats

La vice-présidente du groupe de travail INSIEME:  
Barbara Gysi, conseillère nationale

Le secrétaire des CdF: Stefan Koller

La secrétaire des CdG: Beatrice Meli Andres

## Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
CdF	Commissions des finances des Chambres fédérales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF-E	Commission des finances du Conseil des Etats
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CI	Conseil informatique de la Confédération
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DFF	Département fédéral des finances
DMOIAF	Directives du DFF du 19 février 2013 concernant la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale
FF	Feuille fédérale
FISCAL-IT	Projet succédant à INSIEME
GTI	Groupe de travail INSIEME des CdG et des CdF
INSIEME	Projet «Gemeinsame IT-Systeme ESTV» [systèmes communs des TI des divisions de l'AFC]
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances; RS 614.0)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et des télécommunications
OIAF	Ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale; RS 172.010.58)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
Org-OMP	Ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (RS 172.056.15)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SG-DFF	Secrétariat général du DFF
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération [depuis le 1.1.2012]
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération [jusqu'au 31.12.2011]

